92-00946/

TRENDS AND ISSUES IN TEACHER COLLECTIVE BARGAINING

PROCEEDINGS OF A SEMINAR

held at the
Delta Ottawa
361 Queen Street
Ottawa, Ontario

May 29-30, 1989

Canadian Teachers' Federation
110 Argyle Avenue
Ottawa, Ontario K2P 1B4

October, 1989

ISBN 0-88989-219-9

INTRODUCTION

Authorization to hold a seminar, if there was a demonstrable need, was given by the 1988 Annual General Meeting as part of the Economic Services Program for 1988-89. A decision to focus on trends and issues in teacher collective bargaining was made by the CTF Board of Directors at its meeting in November, 1988.

The seminar was organized with the advice and assistance of the CTF Advisory Committee on Economic Services for 1988-89 consisting of: Reno Thériault (AEFNB) (Chairperson) (Vice-President of CTF); Rod Albert (OTF); Brendan Dunphy (ATA); Glenna Howard (YTA); David Kendall (OTF); and John Rouble (NWTTA).

The purpose of the seminar was to explore trends and issues in teacher collective bargaining and terms and conditions of employment across Canada. Greater emphasis than in recent years was placed on discussion groups to consider practical and successful strategies for improving teacher terms and conditions of employment. The Seminar had three main components:

1. Three Reputable Speakers to explore current trends and future directions in public sector and teacher bargaining with a national perspective.

2. Member Panels to discuss recent successes in improving teacher terms and conditions of employment and the strategies responsible for these successes.

3. Small Discussion Groups (with rotating membership) to explore specific topics and issues identified by Member Organizations.

In addition to the President's introductory remarks, this report consists of the texts of the three main presentations. The remainder of the proceedings have been omitted from this report as an economy measure.

Wilfred J. Brown
Director, Economic Services

TABLE OF CONTENTS

OPENING ADDRESS

SHEENA HANLEY, PRESIDENT, CTF 1

TEACHER BARGAINING IN THE 1990'S

GILLES PAQUET 2

APPROACHES TO PUBLIC SECTOR DISPUTE RESOLUTION

WILLIAM P. (BILL) KELLY 12

TEACHER COLLECTIVE BARGAINING IN THE 1990'S

JEFFREY SACK, Q.C. 22

OPENING ADDRESS

SHEENA HANLEY
PRESIDENT, CTF

In the next couple of days you will be given an opportunity to exchange information with each other on what is happening within the various provinces. You will also be given an opportunity to look ahead and see what lies before you in the 1990's. There are some questions I heard floating around the discussion at the reception last night, one of them being, "Can we solve all of the teacher concerns through collective bargaining; are we going to be able to deal with many of the things that seem to be of direct concern to teachers in their classrooms through the collective bargaining process?"

I think as well there are a few other areas that are going to have a major impact on collective bargaining. For example, the impact of the budget that has just been presented, will I believe, be brought to bear on the bargaining tables across this country in the next few years. All governments are going to be jostling each other for the dollar and in trying to get our share of it for education. I think that you are going to see that there will be some tough bargaining ahead.

I hope that the next couple of days will give you an opportunity to explore these questions and also, with the speakers that have been invited, to give you an opportunity to do some future-gazing. As collective bargainers we are so often having to put our attention on the immediate day-to-day concerns of what's happening within our organizations, that rarely do we get a chance to look ahead, so I hope that will be of particular use to you.

Welcome to our Seminar, and over the next couple of days I'll be very interested in finding out what's happening across this country in the jurisdictions that have completed their bargaining, and also in those, like our colleagues in New Brunswick, who are facing particularly tough days in their bargaining.

TEACHER BARGAINING IN THE 1990'S

The Economic and Labour Relations Contexts of Collective Bargaining for What Used to be a Sheltered Sector

GILLES PAQUET

Faculty of Administration
University of Ottawa

"If you only have a hammer, then all problems tend to look like nails"
- Bob Garratt

1. Introduction

I am grateful for this occasion to share my thoughts with you on what the 1990's might hold in store in the world of economics and labour relations. But in order not to be accused of practising the noble art of haruspicy without a licence, let me first state exactly what I intend to do.

Economists are notably bad at predicting anything — in particular the future. So I come to you mainly as a cartographer attempting to map the 1990's on the basis of two sets of observations: those of an academic economy-watcher who has developed a sense of the drift in the socio-economies of the West over the last few years and those of a journalist who is forced to confront his academic impressions with reality each week in interviews with economic and social activists.

From this has evolved a pragmatic sense of what might be a useful map. There are two theories about good map-making: one states that, if in doubt, a thoughtful cartographer should leave it off the map; another philosophy of cartography — and this is the one Schumacher favours — states "if in doubt, paint it prominently". In turbulent times, as one canoes down a dangerous canyon, I, for one, would prefer to have the second sort of map. It may be that some reef will turn out to have been imaginary rather than real, but the likelihood is that it will be safer with a map of the second variety than with one of the first type.

I will sketch for you a map of a plausible future: as to what I have imagined and what is a real danger out there, you will have to experience this for yourself.

Just a final warning.

The Industrial Relations System in Canada is a system within a system. It cannot be examined en vase clos. Yet there is a strong tendency to do so. The next decade should pose major challenges to the Canadian Industrial Relations System originating both from without and from within. Even as I speak to you, the IRS is crying for refurbishment. 1989 may well be providing signs of new directions in the adaptation of the IRS.

Not all of these challenges will affect Canadian teachers directly and with equal force, but I suggest that while you are still prone — like university teachers, civil servants and the like — to regard yourself as part of a sheltered sector (one not exposed to competition from overseas) this is not as true as it used to be. Broad international forces are likely to affect your bargaining situation much more in the future than it has in the past.

2. Five Challenges from Without

Five major forces have swept the Canadian socio-economy and they are likely to do much to shape the contexts within which your bargaining is going to be conducted in the next decade.

a) The Great Demographic Upheaval

Seven million Canadians were born between 1951 and 1966: a world where a large number of children were thrusted your way each year until the early 80's. Since the middle of the 1960's, a decline in fertility has materialized. As John Kettle has shown, if fertility were to drop much below two children per woman — one child per woman, let us say — this would mean that by the middle of the 1990's (even with 100,000 immigrants per year) the population would start to shrink.

You have been the first group hard-hit by the Baby Bust. You have had to suffer lay-offs. Yet the new trend developing in the 1970's is here to stay, and it will make life extremely difficult for teachers at all levels.

b) Globalization of Production

This is creeping on us. While it is quite visible for large corporations, small firms are more and more enmeshed, without being aware of it always, in nets of relationships worldwide. The free trade debate should have driven this point home but it has not enlightened anyone. What has been missed in that debate is the centrality of the notion of *competition*. When the European Economic was created, the Treaty of Rome used an immense amount of space on the clarification of the notion of competition.

In Canada the acceptable notion of competition is not clear even in our discussions with the U.S.: will free trade pitch Canadian workers against Mexican workers in the *Maquiladoras industries* — a zone at the Northern border of Mexico with more than 1,000 American factories and more than 300,000 workers working for approximately $0.65 US per hour?

This globalization of production is bound to generate two broad reactions: first for exposed sectors, this will mean sharp and vicious competition; second, for sheltered sectors, this will mean indirectly a change in the rules of the game as the exposed sector is being eroded. One may expect, in the short run, a sort of schizophrenia in the labour movement as the exposed/sheltered sectors will live through very different reactions.

Now you may suggest that all this may be of import to GM workers but not to teachers. This is a mistake. Competition — internationally — will depend more and more on the quality of human resources, of human capital. This is your output. If it is felt that Canada is not able to compete because of poor training of its work force, alternative means of training and educating the work force will be found. If not, employment will simply disappear. Both the growth of private schools and the real pressure to generate better human capital will affect indirectly but importantly your constituency, and the way your workplace will be managed.

c) Dematerialization of Economic Activity

A shift to a knowledge-based economy means less dependence on the location patterns shaped by proximity to certain key material factors of production. This entails a deterritorialization of production: much of our national output has become footloose. This in turn means that production may be located almost anywhere in the world if labour costs there are lower or if the human capital is more productive.

This new trend cuts both ways. As knowledge becomes more important, education and training become also more centrally important. This is a factor that should press upward the demand for your services. However, the new centrality of knowledge means that either your industry will become more effective or competitors will emerge. Interprovincial and international competition will be heightened. This is bound to introduce a sort of competition between human capital producers.

d) Mutation of the Firm as an Organization

The firm has to become more and more decentralized and modularized; its strategies are also evolving. The new organization à la Drucker is demanding more and more flexibility of the work force. This is a shift in company thinking imposed by the globalization: *competitiveness as the driving force.*

You are going to be forced to answer sharper and sharper questions from firms claiming that they have to redo your work. This in turn may require an overhauling of the education process not only as a result of the invisible hand of international competition but also of the *visible hand* of a business community that will demand results.

e) New Rights

The Charter of Rights will be used more and more to define and limit collective bargaining, industrial action and industrial disputes. The freedom <u>not</u> to associate may erode union power. Moreover, affirmative action, multiculturalism, etc. will have an impact on the work force. In your area, this will amount to both a weakening of union security

provisions, some interference with the existing IR order. (pay equity, for instance).

3. Five Challenges from Within

The internal world of work in education as in other sectors is also changing. While it may be in poor taste to try to psychoanalyze your own flock — that you know so much better than I do — . . . let me put forward a few thoughts:

a) Workers are changing more rapidly than their unions; they are not as passive as in previous times; challenges to their leaders are to be expected. Indeed some of the reactions to the competition from the private schools have come from individual teachers more than from their unions;

b) conflicts are different: not only over wages and salaries but more and more over production control; challenges to the monocratic authority and strong reactions to whimsical inequity are now on the agenda; school trustees are becoming restive: they feel they do not have real control over the schools they are supposed to administer; one may expect efforts on their part to regain production control;

c) new work systems: broadly defined jobs, little direct supervision, work in teams — this is the new work place in the lay world. Is this not going to affect also the education world? For how long is the work system going to evolve ever so slowly? If one were to compare the revolution in primary school teaching, with the much slower pace at the secondary level, and with the paralysis at the post-secondary level, one might predict where pressures are going to be felt next;

d) mutual expectations are changing: obligations by employees to do much more than a fair day's work . . . to contribute to the company's success; obligation by employers to do more than provide fair pay and benefits . . . to provide opportunity for a career, personal development. This is still foreign to the organization culture in education. For how long can it be?

e) The Age of Uncertainty

The baby boomers are coming of age. The 35/49 will grow by 1/3 over the next decade. There is always an identity crisis around 40 (vulnerability, equivocation): there will be 1.6 million persons at that crucial phase in Canada. Will the teachers escape that impact?

4. Toward a New Deal

These broad forces are sweeping the socio-economy from coast to coast even though they are not publicized in the papers (Canadian Trend Report). Workers in the exposed sectors have been sensitive to these forces for quite a number of years. The 1982 recession shocked them into recognizing that a new deal was called for. What sort of deal? It is not clear as yet what the final contours might be but one might bet that it will be characterized by a few important features:

a) New Partnership / Cooperation

There is a clear shift in this direction in the exposed sector; the sheltered sector remains in the grip of conflict for the time being because there is no real direct external constraint that can bankrupt the organization; but the use of the public as hostage has diminishing returns especially in a world where governments may choose to use the slack in the education market to impose new rules; flexibility is the new rule that will have to evolve: it will either be imposed or negotiated; it may be that the real challenge of the next few years will be the negotiation of a new partnership and new ways of cooperating with parents and trustees; could health workers be a sort of bellwether?

b) New Ethic of Fairness

There is a growing recognition of the need to motivate rather than regulate to increase productivity; again this has been achieved most readily in the exposed sector while it is only gaining slow recognition in sheltered sectors; one may expect that some new rules will evolve either imposed by external agencies or negotiated within the contract; yet, one cannot achieve these goals without some sacrifice on other fronts, so one may ask what will be sacrificed? Who will be sacrificed to these new idols? Can productivity be put high on your agenda?

c) New Brokers

Middle and lower management levels are being questioned out of existence as the hierarchical firms get flatter; bureaucratic structures are squeezed in the exposed sector, they are also squeezed in the public service, could it be that a restructuring will not be necessary in the education field? The new role of managers in the exposed sector is to act as leaders; who will be the new brokers in education? Could it be that the trustees are underused?

5. Two Scenarios

a) A General Perspective

Worldwide two basic scenarios are being played out and there is a very low probability that teachers will be able to avoid this sort of choice.

Scenario I
- slow union decline
- adversarial positions hardening
- pressures for more regulation in this area
- decline in competitivity
- prolonged labour-management conflict

Scenario II
- new forms of worker participation
- new wage/employment practices for productivity/quality
- new wage pact
- new forms of work-sharing

For the day-to-day life of management and unions, this means change.

For managers, better integration of human resources with business and technology strategies
- more international experience
- better at managing diverse workforces and sharing power
- modify deep aversion to unions

For unions, accept to be the driving force behind participation
- accept work councils and other non-exclusive representation
- new forms of individual benefits/services

b) In the Education Forum

There is a need to recognize that education and health have been sectors that have had to deal with important challenges and that have managed to maintain some distance from both the public service employees in general and the private sector employees. This has been a most important asset during the great years of the Baby Boom. Now, it must be recognized that social demand for the services of both health and education employees has changed. Health employees may count on the citizens' basic fears and on the greying of the population to bolster the social demand for their services. It is not clear that education employees will be able to share in this new gamble.

The temptation to continue with the scenario of confrontation is high. However the payoff is low. A better gamble is to recognize that in the new world of international competition and of the knowledge-based economy, teaching will acquire a new centrality and a new importance. It is not clear that the teachers as a group are ready to adapt to a world in which power sharing over the teaching might be negotiated for some advantages; this would mean in the longer run a greater closeness between the school and civil society, a lesser degree of control of teachers, a greater need for capacity to transform, a redefinition of the school as a forum where many parties would be legitimate stakeholders.

If such a new pact is volunteered by teachers in the name of competitiveness, better training, etc., one may expect the Baby Bust years to be regarded as years of stock-taking, consolidation, and refurbishment in the education enterprise.

All this entails a new role for the unions, — much closer to the work of unions in a European context, more concern for teachers' retraining, a bolder view of their role in adult education, in daycare, in industrial training, etc. The school in this context might become a <u>forum</u> for many groups to exercise a <u>voice option</u> at different times, not against the will of teachers but with their help as a result of their newly acquired responsibilities, as social animateurs.

Utopian? No! Can you go far in these territories without a compass?

6. Conclusion

We are entering a period of slow economic growth for the next decade or so. Productivity growth will be slow and competitiveness will be fierce. In an information-based economy, education will be of pivotal importance and human capital engineers — this is the real job of teachers — will be important architects of our 21st-century success or failure.

Yet there is little hope that teachers as a group will have much say in what is going to happen unless there is a will to use such challenges as levers in reframing much of the debate conducted over the last decade.

The new framework is based on key principles: solidarity, flexibility, competitiveness.

Since these values do not point in the same direction, much negotiating is in order. These negotiations are either going to be conducted under duress and in a conflictive mode or with the sense of "a new frontier" and in a spirit of cooperation. The outcome will be Scenario I or II.

This is all terribly cloud-ninish! What else did you expect from an academic? Yet in my reading of social evolution, I am impressed by the importance of theory. A social system is made of a structure of groups and roles, of a technology, and of a theory — i.e., a vision of what this is all in aid of, a vision held by those involved. You may change the technology and the structures as many times as you wish, this may be sanitized — the way bees do it — but if you change the theory, much subversive stuff follows.

This is the time for the Canadian Teachers' Federation to rise to the occasion: invent new ways, new gimmicks, new approaches at a time when there will be a tendency to suspend interest in long trends and to focus on catching up.

In those difficult times, maybe re-reading Edward de Bono and Saul Alinsky may not be a bad idea.

Selected References

ALINSKY, S. (1972) Rules for Radicals. New York: Vintage.

BENIMADHU, P. / PARIS H. (1989) Industrial Relations 1989: Outlook and Issues. Ottawa: The Conference Board of Canada.

COHEN, D. / SHANNON, K. (1984) The Next Canadian Economy. Montreal: Eden Press.

DE BONO, E. (1967) The Use of Lateral Thinking. Harmondsworth: Penguin.

GARRATT, B. (1987) The Learning Organization. London: Fontana/Collins.

KETTLE, J. (1980) The Big Generation. Toronto: McClelland & Stewart.

LIPIETZ, A. (1989) Choisir l'audace - Une alternative pour le 21e siècle. Paris: La Découverte.

MILLS, D.Q. (1985) The New Competitors. New York: Wiley.

PETERS, T. (1988) Thriving on Chaos. New York: Knopf.

SCHUMACHER, E.F. (1977) A Guide for the Perplexed. New York: Harper & Row.

APPROACHES TO PUBLIC SECTOR DISPUTE RESOLUTION

WILLIAM P. (BILL) KELLY

When I was approached to speak to your seminar I had serious reservations about speaking to a professional group in the educational field. I felt obligated to disclose my lack of knowledge of collective bargaining in the teaching profession, and any special problems you are faced with in the various provincial jurisdictions. As you are aware, my experience and efforts in dispute resolution have been at the Federal level and, as you know, the Federal government does not have jurisdiction in the field of education. Accordingly I have not had the privilege or misfortune, depending on how one views it, of mediating teachers' disputes.

My confession did not deter Wilf Brown, who pointed out that you would like my views on alternative approaches to public sector dispute resolution and this is a subject I feel I know something about and have some personal views on the effectiveness and acceptability of various methods of dispute resolution. So here I am.

I should point out that I was requested to have a text of my talk for inclusion in the seminar proceeding for later distribution to the participation. I might have preferred what we often describe as a "Bull Session" but in such instances it's very difficult to have a coherent record of the discussion. Accordingly I have prepared a text which will give you some of my views and hopefully, provide a basis for discussion on matters of interest to you following my comments.

Before proceeding to dispute resolution techniques I should declare at the outset that, by far, the best method of resolving collective bargaining disputes is through direct negotiations by the parties. I believe the second best method, when an impasse has been reached, is through mediation assistance by a skilled Mediator and I will have more to say on this subject later.

If direct negotiations is the best way to resolve a collective bargaining dispute between the parties perhaps we should take a few minutes to examine some of the reasons for reaching an impasse in negotiation of renewal of a collective

agreement, and how to avoid reaching an impasse. I have no sure-fire prescription for avoiding impasses but perhaps we can discuss some situations which I have observed over the years, and you can decide whether such situations are related to your profession and your particular problems encountered in collective bargaining.

My experience tells me one sure way to head for an impasse in collective bargaining is to overload the system at any given time. I think it holds true in all bargaining; just as we know if we overload an electrical system, we will blow a fuse.

In Canada we bargain for wages and working conditions for a set term. This term usually runs from one to three years. Over this term, both parties assess what they perceive to be shortcomings, or weaknesses, in the collective agreement which they intend to remedy during the "open" period of the agreement. Of course, it is at this time that the union presents new demands on wages and working conditions. The "open" period in a collective agreement is usually defined as the date provided for in the collective agreement, when notice can be served, until a new agreement is reached, or the collective agreement is renewed. "Notice" periods usually run from sixty to ninety days prior to the termination date of the collective agreement.

It is during this limited "open" period that both parties are expected to resolve all the ills and shortcomings of their relationship, real or imagined, to the satisfaction of both parties and their principals, and come up with a collective agreement which will keep everybody happy for the next two or three years. This in itself is quite a feat, and it is a tribute to the practitioners of collective bargaining that it works with a fair degree of success.

If the system is overloaded with demands during the "open" period, we create a "bottleneck" which will result in an impasse being reached through running out of time to deal with all the issues. When negotiations are dragged out beyond the termination date of a collective agreement, pressure is generated on union negotiators through their membership, and this in itself often forces a break off of negotiations. You might very well say to me, the membership demands are

there, and there are anomalies that must be corrected, and what other remedy do we have than to bring these items forth during the "open" period of the agreement.

Firstly, I think much preparatory work should be done prior to negotiations in the form of dialogue between the union bargaining committee and the membership. Priorities should be set and demands should be manageable. Comprehensive collective agreements, like Rome, were not built in a day. Secondly, and I think of the utmost importance, discussion of issues between parties need not be confined to the limited "open" period of the collective agreement. Too often, negotiations tend to be viewed as "win-lose" situations, and I think this is a mistake.

Collective bargaining today involves many complex issues, and if the union has a problem, it is management's problem, and vice versa, and I think many of these complex issues should be tackled as an exercise in problem solving, rather than as a jousting bout with one party dedicated to win at the expense of the other. If problems are dealt with on this basis, many complex problems and irritants in the collective agreement can be dealt with during the term of the agreement, and not held over to be handled during the "bottleneck" of the collective bargaining process.

While time does not permit, I could describe many situations where problems have been dealt with in this manner, and have been resolved without becoming a "cause célèbre" during the negotiating period. Sometimes, it's not in the interest of either party to have the matter completely resolved until the new collective agreement is arrived at. This does not prevent the parties from going a long way towards solutions, or having the particular terms solved and "pre-packaged", and on the shelf, ready to retrieve when final settlement is reached during negotiations.

As a Mediator, I have sometimes settled disputes with some issues not fully resolved, or, you might say swept under the rug for the moment, and I have encouraged the parties to resolve such issues during the closed period of the agreement to avoid the recurrence during the next negotiation. I see evidence of

this being done in the Federal jurisdiction and it gives me considerable satisfaction when both unions and management tell me I helped them realize their problems are mutual and there is more to a union-management relationship than a brief "open" period between collective agreements.

Understandably, the question of disputes in the educational field raises some posing questions. Perhaps the most crucial question facing policy makers is the public pressure to maintain what it considers an essential service. We are all well acquainted with the public clamour for government intervention at a time when teachers withhold their services and our children are at home rather than in the classrooms. No doubt, there are serious considerable inconveniences resulting from such situations, as well as the potential adverse affects on the educational achievement of the children concerned. An acceptable formulae for the settlement of disputes without resort to strike or lock-out, in such situations, would clearly be ideal. I might add here though that experience has certainly shown us that strikes can and do occur, even where they are forbidden by law.

As a senior labour official with the Federal government I have been under severe pressure from time to time to come up with methods to prohibit strikes in so-called essential services. I use the term "so-called" essential services and perhaps I should offer a word of explanation, lest I sound somewhat cavalier.

If one were to attempt to define and list essential services in Canada it would, in my view, call for much sober thought. The public's perception of essential services can be somewhat capricious, and may be dependent upon their frustration at the moment at being considerably inconvenienced when deprived of a service or a product through strike action. Given, however, that there is undoubtedly an area where the public rightfully is inclined to pressure government for restrictive legislation, we have, nevertheless, at the federal level, opted <u>not</u> to seek legislation which prohibits strikes in our areas of jurisdiction. Instead we have strived to find mechanisms to further improve the functioning of industrial relations and to assist the parties to negotiate meaningful agreements and improve their day-to-day relationships.

I should add that there have been occasions in the past where strikes and lock-outs have taken place which have become detrimental to the public well-being. It has been the philosophy of government to date, that when an individual right becomes a public wrong, parliament should terminate the dispute.

I believe we can ease some of the strains inherent in our system of collective bargaining through consultation or the type of discussions during the term of agreement that I have previously described. I think there is enough evidence to indicate that meaningful consultation, while not eliminating strikes, does much to relieve critical overloads on the system which often times results in work stoppages.

I have dealt with the merits of having meaningful consultation and discussion of problems during the "closed" term of the agreement to avoid "overloading" the system with the result of breakdown of negotiations during the "open" period. I have also stated unequivocally that the most preferred method of resolution of dispute involving renewal of collective agreements is through direct negotiation by the parties. Now what are the alternatives when despite our best efforts negotiations have broken down and an impasse has been reached.

In my view, there is nothing like the assistance of a skilled Mediator to help the parties in their quest for a collective agreement which both sides can live with. As I said at the outset, I have no experience in the educational field and therefore, I don't know how much reliance you place on the mediation process, or how you perceive Mediators in general.

A Mediator, through some control over the dynamics, can narrow the area of disagreement issue by issue, and can head off a potential impasse where a ridiculous demand or final offer is about to be submitted, particularly during a heated discussion. By exercising some control over offer and counter-offer, the Mediator can also avoid what often turns into an impasse situation, even as to whose turn it is to make an offer. A skilled Mediator can anticipate and head off situations in which one side is particularly adept at manœuvring the other into an awkward position.

He can probe and develop and modify positions on a given issue, while protecting the party's official posture. When he detects the gap in positions can be bridged, he can push an item forward and resolve it through negotiation or suggestion.

While many Mediators may not agree with me, I try to avoid the seemingly standard negotiating technique of bargaining through offer and counter-offer. I sometimes describe this process as playing X's and O's.

I have successfully mediated major disputes where only one wage offer was made on either side. The two positions advanced by the parties, as you might well imagine, were a great distance apart. From then on, discussion was held with both sides, and jointly, and when the gap was manageable, I suggested a figure for both sides to consider. I have stated this in its simplest form, and should point out there are many variations and nuances to this technique which are better left for closed sessions of Mediators. There are, of course, times that mediation will fail. The only real power the Mediator has is the power of persuasion.

When discussing dispute resolution procedures, something should be said about arbitration. In my view, permanent compulsory arbitration is not a viable alternative to voluntary collective bargaining.

I feel very strongly that arbitration on a voluntary basis has a key role in industrial relations, and should be considered as one of the techniques or "tools" for resolving collective bargaining impasses. It seems to me unfortunate that in North America the word "arbitration" has been stigmatized by many trade union leaders. I think this holds true more in Canada than in the United States. Many of my friends in the Canadian trade union movement can hardly use the word arbitration without the automatic insertion of the prefix "compulsory".

Another dispute settlement technique which has gained some publicity in recent times, called Final Offer Selection, evolved largely in response to the search for a mechanism designed to preclude the need for work stoppages. While I have some reservations about the concept, I thought it would be useful to spend a few moments drawing your attention to some of its basic characteristics.

Final Offer Selection, simply stated, is a technique whereby the parties to a dispute place their respective positions on all of the items remaining unresolved before an Arbitrator. The Arbitrator then assesses the positions of the two parties and chooses one of them in its entirety.

He does not blend together the best elements of the two respective positions, but must select one package over the other. In theory, the parties should move closer together in submitting the final offer. However, practitioners have informed me, they often move farther apart at the time of final submission. In the opinion of adherents of the technique, the process promotes reasonableness in bargaining by building in a substantial cost — similar, some say, to the cost of a strike — for being uncompromising in negotiations.

Not surprisingly, Final Offer Selection has its critics. Some years ago Mr. Kenneth Swan, in the matter of a Final Offer Selection between the Haldimond Board of Education and the Ontario Secondary School Teachers' Federation, dealt extensively with the appropriateness of Final Offer Selection in that particular dispute. He very forcefully argued that the dynamics of that particular dispute did not fit in for resolution by Final Offer Selection.

To quote from Swan:

> "I am convinced that Final Offer Selection was the wrong choice for this dispute, but I am able to come to that conclusion from the particularly privileged position of one who has had the function of selection to perform, and who, therefore, is equipped with a substantial measure of hindsight."

Even though the proponents of Final Offer Selection have advanced variations on the actual mechanism of selection, I am inclined to side with Mr. Swan in his reservations about a number of elements in the Final Offer Selection mechanism. I might also draw your attention to the fact that Mr. Swan, in writing up his decision, suggested that binding arbitration would have been more appropriate to the resolution of that particular dispute.

Let me return now to what I said a few moments ago about the virtues of mediation and the recognition which I expressed for voluntary arbitration as a legitimate, but under-utilized tool, in the resolution of collective bargaining impasses. Let us now explore the possibility of achieving the best of both worlds

by combining the two procedures of mediation and voluntary arbitration. In so doing, hopefully, I may be offering you some stimulating thoughts that could have application in the educational field.

Combining the two procedures of mediation and voluntary arbitration is commonly referred to as the "med-arb" concept. Under this procedure, the parties arm a skilled Mediator with the powers of an Arbitrator to use, if necessary. The most important factor in this concept is that labour and management, while party to an arbitration proceeding, still have the opportunity to carry out the negotiation process.

It seems to me, there is a great potential for this technique in situations where the parties realize that a strike will result in severe adverse effects on a region or a community, and would inflict more punishment on the public than the parties to the dispute. May I be so bold to suggest that disputes in the educational field might be considered in this category.

Med-arb, in my view, is one of the more creative and promising alternatives that exist for resolution of collective bargaining disputes without recourse to strikes or lock-outs.

Within a particular bargaining situation where med-arb has been agreed to, in addition to the employer and employee representative at the bargaining table, there is a third person participating directly in the bargaining process. This third party combines the skills and functions of the Mediator with an ultimate mandate to make a final and binding decision on issues which cannot be otherwise resolved. This third party is the med-arbitrator. He serves primarily as a Mediator, but his influence on the outcome of negotiations is more than that of the conventional Mediator because the parties know that if they fail to reach an agreement, this same person will be switching from the role of Mediator to that of an Arbitrator.

In agreeing to med-arb, the parties are agreeing in advance that all decisions reached during the process are final and binding, whether such decisions occur at the mediation or arbitration phase. Whatever is settled by mediation becomes

a part of the Arbitrator's decision. Under med-arb, the right to strike and lock-out is waived by unions and management respectively.

Med-arb places heavy emphasis and reliance on negotiations at which the med-arbitrator is present at all times. Throughout this process, there is in fact a definite incentive for the parties to negotiate frankly and conscientiously, and the presence of the med-arbitrator has a tendency to keep them honest in the negotiation process. In practice, it has been found that as the process goes on, very few matters remain to be resolved through arbitration, and if there are outstanding issues, the range of differences usually have been narrowed considerably during the negotiations.

The med-arbitrator can take a more active role than the conventional Mediator, armed as he is with the necessary clout at the end of the process — the power to impose a final and binding decision. Meeting with the parties, both separately and jointly, he gains a full appreciation of the issues and the real distance which separates the parties. As the process evolves, he makes suggestions and proposals, the timing of which, only he can assess on the basis of his experience.

Med-arb is a voluntary mechanism, and by its very nature, stresses and reinforces direct negotiations as the means to bring about an acceptable agreement. The emphasis is on the parties to shape their own agreement through direct negotiations.

We have used med-arb on a limited basis with some success in the federal private sector, and this concept has been employed with good results in the United States. With the public eye ever so watchful over "essential services" disputes, and the consequent demands for restrictions on the right to strike or lock-out, it would seem to me that the med-arb concept is worthy of further experimentation in Canada.

In dealing with the various methods of dispute prevention and resolution I purposely did not go into any detail on the various programs of the Federal and Provincial Conciliation Agencies. I refer to the appointment of Conciliation Officers, Conciliation Commissioners, Conciliation Boards and Fact Finders. In

reality the use of these individuals is a variation of mediation where in some instances recommendations are made but are not binding and I'm sure you are all familiar with how these mechanisms operate in the various jurisdictions.

In closing, I might refer to a technique in dispute resolution which came to my attention many years ago by a former colleague who was Chairman of the New York Public Employment Relations Board. The technique he referred to was called "The Meeting". It seems one district of New York had a history of difficult teacher's negotiations and when an impasse was reached the full impasse procedures were used — mediation and fact finding. When no agreement was forthcoming, the New York Public Employment Relations Board assigned two Mediators to conduct a "Meeting". The meeting was conducted in full public view where the public was to learn first hand the position of both parties with regard to the Fact Finders Report, as well as the current status of negotiations. The Mediators clearly indicated that they intended to raise difficult questions for the parties during the meeting, as to why no accommodation had been reached.

I never did hear the outcome of the "Meeting" or if this experimentation continued in the State of New York in teachers' disputes. If the public took an interest in such proceedings it would certainly put public pressure on the parties if they had to justify their rejection of the fact finders' recommendations.

Hopefully these personal views I have given you on alternative methods of dispute resolution based on my many years of experience both as a union negotiator and a Mediator, will lead to an interesting discussion.

However, I would like to leave you with one thought or admonishment. If a certain technique works for you in your profession don't be influenced by any experts in the field about adopting so-called new and wonderful techniques. In industrial relations, as in other fields, there are always some "snake oil salesmen" who peddle various dubious products which, if we can believe them, would change the labour relations system from an adversarial system to one of "sweetness and light" based on cooperation.

All I can say is "caveat emptor" — let the buyer beware.

TEACHER COLLECTIVE BARGAINING IN THE 1990'S

JEFFREY SACK, Q.C.
Sack Goldblatt Mitchell

INTRODUCTION

The subject I wish to discuss with you is the role that the government plays in collective bargaining. In the private sector, while the government may on rare occasions become involved, for the most part it does not intervene in particular disputes. When it does legislate in matters affecting the private sector, the government is engaged in making rules for society generally. And, although those rules reflect a particular ideological position, they aren't deliberately calculated to advance the government's own position as employer. However, in the public sector the dynamic is very different. Here, the government has the power to use the law to advance its position as an employer. Increasingly, it is doing so.

BENIGN NEUTRALITY

A few words are necessary about the history of labour relations in this country. As in the U.S. and the U.K., prior to this century, unions were considered to be illegal conspiracies and treated by the government with hostility. In 1907 the concept of "mandatory conciliation" was introduced, but the process didn't really work very well, as long as there was no accompanying procedure for ensuring the recognition by employers of trade unions.

During the Second World War, faced with the mounting popularity of the CCF, predecessor of the NDP, and with strikes erupting across the country, the then Liberal government of MacKenzie King brought in P.C. 1003 which provided not only for mandatory conciliation, but for mandatory recognition of trade unions. This arrangement has come to be known as the post-war labour settlement. It involved what might be called a policy of benign neutrality, based on a principle of voluntarism. In other words, the government would foster collective bargaining through certification procedures that would require employers to bargain with trade unions, if they could demonstrate majority support of the workers. With respect to the contents of the collective agreement, the government would remain resolutely neutral. Provided that the parties adhered to the basic Marquess of Queensbury rules and didn't try to wipe each other out, they could insist on whatever terms they wished in a collective agreement, no matter how harsh.

This system, generally speaking, prevails today, subject only to first contract arbitration in some jurisdictions, and in Manitoba a process of final offer selection for subsequent agreements. It has led to unionization of 40 per cent of the non-agricultural work force in Canada, although recent years have witnessed a decline to 36.6 per cent.

It must be noted that much of the growth in union membership is due to the very rapid unionization of the public sector, to a density level that is considerably higher than in the private sector. For example, of the increase in union membership between 1961 and 1987, more than 50 per cent can be attributed to the public sector. On a nationwide basis, while 30 per cent of the private sector is unionized, the corresponding figure in the public sector is 70 per cent. In short, there is a much greater penetration of unionization in the public sector.

RECENT RETRENCHMENT

In the 1970's and 80's, however, we have experienced a break with the Canadian tradition of benign neutrality in labour relations. In this period there has been a growing willingness on the part of the state to involve itself directly in labour relations in a way that is unfavourable to trade unions and to workers. In the 1970's governmental intervention took the form of anti-inflation legislation which applied to both the public and the private sectors, but in the 1980's it took the form of inflation control legislation which was restricted to the public sector alone. This latter action marked a new approach by government which, in my view, has set a dangerous precedent, because it involved singling out public sector workers for restrictions that applied to no one else.

Indeed, in the last decade we have witnessed across Canada state-sponsored union bashing in the public sector. Federal postal worker legislation excludes the president of the union from office for five years in the event of an illegal strike. In Quebec, teacher legislation provides for the loss of one year's seniority for every day of an illegal strike. In British Columbia and Alberta power has been vested in the Cabinet—not the Legislature, but the Cabinet—to end strikes and impose binding arbitration depending upon the government's perception of the impact of the strike. In British Columbia, the employer's ability to pay, which really means willingness to pay, has been entrenched as the paramount factor

arbitrators must take into account in setting wage rates. In Alberta there is a provision that the Cabinet can decertify a union if it goes out on illegal strike.

These are specific exercises of power that I would regard as abusive to fundamental freedoms and that remain in place across this country today. As to whether this trend will continue, the academics are divided. Some of them consider that government intervention, which had been the exception in previous periods, is now going to become permanent, and they refer to the era that we are living in as a period of "permanent exceptionalism". However, apart from the inroads mentioned above, the post-war labour settlement remains largely in place. Nowhere, except perhaps in British Columbia, has the system been dismantled and there is no reason to believe that it will be. Nonetheless, there is no doubt that governments in Canada have developed a taste for intervention.

ABUSE OF POWER

Given the growing appetite of Canadian governments to intervene in labour relations, it becomes timely to ask whether it is in fact a legitimate exercise of power for the government to use its legislative authority to restrict the rights of workers, including resort to strike action and access to arbitration, in order to enhance its own interests as an employer.

In this regard, we can obtain some guidance from a principle of administrative law, i.e. the law relating to public authorities, which is referred to as the doctrine of abuse of power. This doctrine was applied by the Supreme Court of Canada to deal with the attempt by Quebec Premier Duplessis to prevent a Jehovah Witness from doing business in the 1950's. Ultimately damages were awarded against Duplessis personally, on the ground that, while the government had the power to refuse a licence to do business it could not exercise its power in an abusive manner.

Now it seems to me that this doctrine is directly applicable to the government's intervention in public sector labour relations today. The government should not be permitted to use its position as a legislator to enhance its own position as employer. Public sector workers should not be singled out for special adverse treatment. They should not be required to subsidize services to the public

through substandard wages. They should not be limited in their ability to bargain collectively, either by the government budgeting process—disguised as a plea of ability to pay—or by a requirement to submit settlements for government review.

THE CHARTER OF RIGHTS

No one has yet sought to assert the administrative law doctrine of abuse of power to restrain government intervention in labour relations. However, the Charter of Rights has been invoked to prevent governments from interfering with the guarantee of freedom of association. Yet when unions went to court in the 1980's to argue that the right to strike was constitutionally protected, and that federal wage control legislation violated the Canadian Charter of Rights by outlawing strikes during a two-year period, four of six presiding judges held that the guarantee of freedom of association in the Canadian Charter of Rights and Freedoms does not include the right to strike.

I would like to concentrate briefly on what two judges, namely Chief Justice Dickson and Madam Justice Wilson, had to say about this very issue: Is it legitimate for the government to use its power to legislate in order to promote its position as an employer? Madam Justice Wilson said it isn't. She said, and I quote her:

> "In discussing the rationale advanced by the government in support of the act, namely its leadership function, it is important to keep in mind the two roles of government: the government as legislator, and the government as employer. In both these roles, the government may indeed have a responsibility to set an example to the country. However, the government as employer has no greater power vis-a-vis its employees than a private sector employer."

and she concluded:

> "If both public and private sector employees are free to engage in collective bargaining, which generally speaking they are, then public sector employees should not be deprived of this freedom as a means of government getting across its message no matter how worthwhile that message may be."

So for Madam Justice Wilson the answer was clear: The government cannot use its legislative power to advance its position as employer. However, Chief Justice Dickson had some disagreement with this. He said, and I quote:

"I cannot accept that Parliament must consider the government to be just another employer. I have referred to the important leadership role of the government, and to the psychological component role in relation to economic matters. Rightly or wrongly (we know, by the way now, wrongly), the public sector is perceived to occupy a central role in defining the parameters of negotiations between employer and employee. By enacting its 6 and 5 program, Parliament intended to send a dramatic message conveying its resolve to fight inflation. It wished to demonstrate to the nation in an unequivocal fashion that it was prepared to take tough measures within its own sphere of employer-employee relations. In my view, the leadership role of government constitutes justification for Parliament to legislative focus on the public sector. It was, in the circumstances, permissible for Parliament to decline to impose a universally applicable short-term control program on a hetragenous labour force and instead, limit its collective bargaining processes to a discreet and relatively homogenous group of employees. The employees in question shared in common an employer, perceived to occupy the role of the national economic leader and trendsetter, and they had, according to the evidence, a greater degree of job security than other employees, which might have made them less susceptible to the adverse long term effects from temporary controls. Similarly, it was permissible for Parliament to exercise governmental leadership in compensation restraint by legislative means rather than by merely adopting a firm posture in labour negotiations."

Although he acknowledged that public sector wage rates were already lower than in the private sector, and that this had been achieved through free collective bargaining, the Chief Justice went on:

"The evidence indicates that the government had tried a non-legislative approach and during the period between 1978 and 1982 it succeeded in keeping federal government wage settlements below the corresponding rates in the private sector and in the provincial public sector. Evidently, however, this was not a sufficiently dramatic means of reducing public expectations."

Well, how could it be more dramatic? He said,

"I am not inclined to second-guess Parliament's dissatisfaction with the incremental and unspectacular exercise of its leadership role in the period preceding the 6 and 5 legislation."

I fail to understand how, if the onus is on the government to justify a breach of a fundamental freedom, it can justify the breach by a policy which has no effect whatsoever.

Now, in fact, we know, as a matter of historical experience, that attempts at wage control in the 80's had exactly the opposite effect of what was intended: that is to say, the income ceilings that were imposed on workers became floors. Everybody got the ceiling! The public sector, which had previously trailed the private sector, now led it. Indeed, current academic literature indicates that, in fact, the wage control program had almost no effect on the rate of inflation.

But even for Chief Justice Dickson, the fact that the government is also the employer does not mean that it can use its legislative power without limits. Thus when a question arose concerning the constitutionality of Alberta legislation removing the right to strike and substituting compulsory arbitration, Chief Justice Dickson held that an across-the-board prohibition of the right to strike, directed against all hospital workers, or for that matter, all provincial public sector employees, regardless whether or not they provided essential services, was too drastic a limitation on freedom of association. Moreover, while accepting that Parliament is not just another employer, the Chief Justice rejected the argument that government employment *per se* is a sufficient reason to deny the right to strike. He said, and I quote:

> "The Canadian polity has rejected the notion that public sector collective bargaining and strike action threatens the sovereignty of the elected government. Instead, we have allowed collective bargaining and strikes to play an important role in public sector labour relations. The rationale is clear: in most circumstances it is imminently reasonable that a government bargain with someone from whom it wants to purchase a service.
>
> Even if public servants are not truly essential the fact that they are employees of the government is not sufficient reason for denying them the freedom to strike. The respondent has not submitted any evidence from which it can be concluded that collective bargaining and strike activity in the public sector have or will cause undue political pressure on government. Indeed all across Canada collective bargaining and freedom to strike have played an important role in public sector labour relations. In my opinion, the fact of government employment is not a sufficient reason for limiting freedom of association through legislative prohibition of the right to strike. It has not been shown that all public service employees have a substantial bargaining advantage on account of their employer's governmental status, nor has it been shown that any political pressure exerted on the government during strikes is of an unusual or particularly detrimental nature."

Even where denial of the right to strike is justified, as in the case of essential services such as police and firefighting, Chief Justice Dickson noted that an effective and fair means of resolving disputes by a third party must be put in its place and that it must not exclude matters which are normally bargained. Yet Dickson and Wilson, it must be remembered, were in the minority. The majority of the Supreme Court of Canada held that the guarantee of freedom of association under the Charter did not protect the right to bargain or strike.

CONCLUSION

Given the forces of globalization, competition, privatization and deregulation, not to mention the free trade pact with the U.S., there is going to be pressure on the government to intervene in the labour relations system adversely to unions and the workers they represent. However, speaking for my part, I do not regard any rollback of the post-war labour settlement as necessarily inevitable. It seems to me that the future depends upon the action that public sector workers take. In order to redress the balance of power against an overweening State, unions must forge alliances with a plurality of constituencies, and seek support from a broad spectrum of society.

TENDANCES ET QUESTIONS EN MATIÈRE DE NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LE MILIEU ENSEIGNANT

ACTES D'UN COLLOQUE

tenu à
l'hôtel Delta
361, rue Queen
Ottawa (Ontario)

les 29 et 30 mai 1989

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
110, avenue Argyle
Ottawa (Ontario) K2P 1B4

octobre 1989

ISBN 0-88989-219-9

INTRODUCTION

L'Assemblée générale annuelle de 1988 a autorisé la tenue d'un colloque, en cas de besoin démontrable, dans le cadre du Programme des services économiques de 1988-1989. Lors de sa réunion tenue en novembre 1988, le Conseil d'administration a arrêté le thème central : Tendances et questions en matière de négociation collective dans le milieu enseignant.

Le colloque a été organisé avec les conseils et le concours du Comité consultatif des services économiques de la FCE pour 1988-1989, composé de : Reno Thériault (AEFNB) (président du comité et vice-président de la FCE); Rod Albert (FEO); Brendan Dunphy (ATA); Glenna Howard (YTA); David Kendall (FEO); et John Rouble (NWTTA).

Le but du colloque consistait à examiner les tendances et questions en matière de négociation collective dans le milieu enseignant, de même que les conditions d'emploi partout au pays. Cette fois, on a davantage mis l'accent sur les discussions en groupes visant à étudier les stratégies pratiques et fructueuses aux fins d'amélioration des conditions d'emploi du personnel enseignant. Le colloque avait trois grandes composantes :

1. Trois conférenciers de renom qui ont traité des tendances actuelles et des orientations futures dans le secteur public et la négociation dans le milieu enseignant, sous une perspective nationale;
2. Panels-discussions qui ont permis aux Membres de discuter des améliorations obtenues récemment dans les conditions d'emploi du personnel enseignant, de même que les stratégies auxquelles ces réussites sont attribuables;
3. Discussions en petits groupes (participation par roulement) pour étudier des questions et des sujets précis soulevés par les Membres.

Outre les observations préliminaires de la présidente, le présent rapport renferme les textes des trois principales conférences. Le reste des délibérations a été omis par souci d'économie.

Le directeur des Services économiques,
Wilfred J. Brown

TABLE DES MATIÈRES

DISCOURS D'OUVERTURE

SHEENA HANLEY, PRÉSIDENTE DE LA FCE 1

LA NÉGOCIATION AU SEIN DE LA PROFESSION ENSEIGNANTE DANS LES ANNÉES 90

GILLES PAQUET 2

MODES DE RÉSOLUTION DES CONFLITS DANS LES SECTEURS PUBLICS

WILLIAM P. (BILL) KELLY 14

LA NÉGOCIATION COLLECTIVE AU SEIN DE LA PROFESSION ENSEIGNANTE DANS LES ANNÉES 90

JEFFREY SACK, Q.C. 25

DISCOURS D'OUVERTURE

SHEENA HANLEY
PRÉSIDENTE DE LA FCE

Au cours des deux prochains jours, vous aurez l'occasion d'échanger des renseignements sur ce qui se passe dans les diverses provinces. Vous pourrez également tourner le regard vers l'avenir pour voir ce qui nous attend dans les années 90. J'ai entendu certaines questions qui circulaient à la réception hier soir, par exemple : "Pouvons-nous répondre à toutes les préoccupations de la profession enseignante au moyen de la négociation collective? Allons-nous pouvoir traiter, dans le cadre du processus de négociation collective, les nombreuses questions qui semblent toucher directement les enseignantes et les enseignants dans leurs salles de classe?"

À mon avis, il y a certains autres facteurs qui influeront fortement sur la négociation collective. Citons en exemple le budget qui vient d'être déposé. Je crois que ses incidences se feront sentir aux tables de négociation dans toutes les régions du pays au cours des années à venir. Tous les gouvernements joueront des coudes pour obtenir des fonds et nous devrons tâcher d'obtenir notre part pour l'éducation. Vous verrez sans doute que les négociations seront ardues.

J'espère que ces quelques jours vous permettront d'approfondir ces questions et, en écoutant les conférences qui seront prononcées, de songer à l'avenir. En tant que négociatrices et négociateurs, nous devons si souvent nous concentrer sur les questions de l'heure à l'intérieur de nos organisations que nous avons rarement la chance de regarder au-delà du présent. J'espère donc que cet aspect vous sera utile.

Je vous souhaite la bienvenue à notre colloque et je me réjouis de pouvoir apprendre ce qui se passe partout au pays dans les secteurs qui ont mené à bien leurs négociations aussi bien que dans ceux, par exemple au Nouveau-Brunswick, où les négociations sont particulièrement difficiles.

LA NÉGOCIATION AU SEIN DE LA PROFESSION ENSEIGNANTE DANS LES ANNÉES 90

Les contextes de la négociation collective relatifs à l'économie et aux relations du travail pour ce qui était autrefois un secteur protégé

GILLES PAQUET

Faculté d'administration
Université d'Ottawa

"Si vous n'avez qu'un marteau, tous les problèmes tendent à ressembler à des clous". - Bob Garratt (traduction de la FCE)

1. Introduction

Je me félicite de cette occasion de vous exposer mes pensées sur ce que les années 90 peuvent nous réserver dans le monde de l'économie et des relations du travail. Mais pour éviter qu'on ne m'accuse de pratiquer sans autorisation l'art noble de la divination, je veux d'abord vous donner une idée précise de ce que j'entends faire.

Les économistes sont singulièrement inaptes à prédire quoi que ce soit - surtout l'avenir. Je me présente donc à vous principalement comme un cartographe cherchant à tracer la route que suivront les années 90, en me fondant sur deux séries d'observations : celles d'un théoricien qui observe l'évolution de l'économie et a acquis un sens du mouvement des socio-économies dans l'Occident au cours des quelques dernières années, et celles d'un journaliste astreint à confronter chaque semaine ses impressions théoriques avec la réalité, lors d'entrevues avec des activistes des domaines économique et social.

Il en est résulté un sens pratique de ce qui pourrait être une carte utile. Il y a deux théories sur la façon d'établir de bonnes cartes : selon la première, en cas de doute, mieux vaut omettre la chose; selon l'autre - celle que préfère Schumacher - en cas de doute, mettre la chose en évidence. Lors de périodes turbulentes, si je devais descendre en canoë un canyon dangereux, je préférerais le second type de carte. On découvrirait peut-être qu'un récif quelconque n'était qu'imaginaire, mais il est probable que ce sera

plus sûr de naviguer à l'aide d'une carte conforme à la deuxième théorie plutôt qu'à la première.

Je vous tracerai donc une carte d'un avenir plausible : quant à ce que j'ai imaginé et à ce qui pose des dangers réels, vous devrez en vivre vous-mêmes l'expérience.

Un dernier mot de mise en garde.

Le système de relations industrielles au Canada est un système à l'intérieur d'un système. Il ne peut être étudié en vase clos. Pourtant il y a une forte tendance à agir ainsi. La prochaine décennie posera sans doute d'importants défis au système canadien de relations industrielles, défis d'origine interne et externe. En ce moment précis, il demande désespérément à être remis à neuf. Il se peut fort bien que l'année 1989 apporte des signes de nouvelles orientations de son adaptation.

Tous ces défis ne toucheront pas la population enseignante canadienne de façon directe, ni dans la même mesure, mais j'estime que, bien que vous soyez encore portés - comme les professeurs d'université, les fonctionnaires et les autres - à vous considérer comme membres d'un secteur protégé (c'est-à-dire non exposé à la concurrence étrangère), cela est moins vrai aujourd'hui qu'autrefois. Des forces internationales de vaste portée risquent d'influer sur vos négociations collectives beaucoup plus dans l'avenir que dans le passé.

2. Cinq défis d'origine externe

La structure socio-économique du Canada est sous le coup de cinq grandes forces qui auront un effet déterminant sur les contextes à l'intérieur desquels vos négociations se dérouleront dans la décennie à venir.

a) Les grands changements démographiques

Sept millions de Canadiennes et de Canadiens sont nés entre 1951 et 1966 : un monde où un grand nombre d'enfants vous ont été confiés chaque année jusqu'au début des années 80. Depuis le milieu des années 60, le taux de fécondité a chuté. Comme John Kettle l'a fait

constater, si le taux de fécondité baisse à un niveau inférieur à deux enfants par femme - à un enfant par femme, supposons - d'ici le milieu des années 1990 (même avec 100 000 immigrants par année), la population commencera à diminuer.

Vous avez été le premier groupe durement touché par la dénatalité. Vous avez dû subir des mises à pied. Néanmoins, la nouvelle tendance qui s'est dessinée dans les années 70 persistera, ce qui rendra la vie extrêmement difficile pour le personnel enseignant à tous les paliers.

b) Mondialisation de la production

Cette tendance progresse presque inaperçue. Bien que ce soit plutôt visible dans le cas des grandes entreprises, les petites sociétés deviennent de plus en plus prises, parfois à leur insu, dans des filets de relations mondiales. Le débat sur le libre-échange aurait dû nous faire bien comprendre ce point, mais il n'a éclairé personne. Ce qui a été oublié dans ce débat est la place centrale qu'occupe la notion de *concurrence*. Lors de la mise sur pied de la Communauté économique européenne, on a réservé beaucoup d'espace dans le Traité de Rome pour préciser la notion de concurrence.

Au Canada, il n'est pas clair, même dans nos pourparlers avec les États-Unis, ce qui est une notion acceptable de concurrence : le libre-échange fera-t-il des travailleurs canadiens les adversaires des travailleurs mexicains dans les *Industries de Maquiladoras* - une zone à la frontière nord du Mexique, qui compte plus de 1 000 usines américaines et plus de 300 000 travailleurs qui gagnent environ 0,65 $ US de l'heure?

Il est probable que cette mondialisation de la production engendrera deux réactions générales : d'abord, pour les secteurs exposés, cela voudra dire une concurrence vive et déloyale; en deuxième lieu, pour les secteurs protégés, il s'opérera, indirectement, un changement dans les règles du jeu au fur et à mesure de l'érosion du secteur exposé. On peut s'attendre, à court terme, à une sorte de schizophrénie dans le

mouvement ouvrier pendant que les secteurs exposés et protégés font face à des réactions très différentes.

Vous pourriez croire que tout cela est important pour les travailleurs de General Motors, mais non pour le personnel enseignant. C'est une perception erronée. La compétitivité à l'échelle internationale dépendra de plus en plus de la qualité des ressources humaines, du capital humain. C'est votre produit. Si l'on croit que le Canada n'est pas compétitif à cause de la préparation insatisfaisante de sa main-d'oeuvre, d'autres moyens de former et d'instruire la population active seront trouvés. Autrement, l'emploi cessera tout simplement d'exister. La croissance des écoles privées et les pressions réelles exercées pour produire un meilleur capital humain auront un effet indirect mais considérable sur le monde de l'enseignement et sur la gestion de votre milieu de travail.

c) Dématérialisation de l'activité économique

La mise en valeur d'une économie axée sur le savoir réduit la dépendance relative à la proximité de certains facteurs matériels clés de production. Il s'ensuit une déterritorialisation de la production : notre production nationale est devenue en grande partie libre de toute attache. Cela veut aussi dire que les centres de production peuvent se situer presque n'importe où dans le monde, si la main-d'oeuvre coûte moins cher ou si le capital humain est plus productif.

Cette nouvelle tendance a deux côtés. Si le savoir acquiert plus d'importance, il en va de même pour l'éducation et la formation. C'est un facteur qui devrait faire croître la demande pour vos services. Toutefois, en raison de cette mise en valeur du savoir, si votre industrie ne devient pas plus efficace, des concurrents se manifesteront. La concurrence interprovinciale et internationale s'intensifiera, ce qui entraînera une sorte de concurrence entre les producteurs de capital humain.

d) Mutation de la firme en tant qu'organisation

La firme doit devenir de plus en plus décentralisée et modularisée; ses stratégies évoluent également. La nouvelle organisation à la Drucker exige une souplesse grandissante de la main-d'oeuvre. La perception qu'ont les entreprises a changé par suite de la globalisation : *la compétitivité devient la force motrice.*

Vous allez devoir répondre à des questions de plus en plus difficiles posées par les firmes qui prétendent qu'elles ont dû refaire votre travail. Cela nécessitera peut-être un remaniement du processus éducationnel, non seulement à cause de la main invisible de la concurrence internationale, mais aussi à cause de la *main visible* du milieu des affaires qui exige des résultats.

e) Nouveaux droits

La Charte des droits sera invoquée avec une fréquence grandissante pour définir et limiter la négociation collective, l'action industrielle et les différends industriels. La liberté de ne pas se joindre à un syndicat peut miner le pouvoir syndical. Par surcroît, l'action positive, le multiculturalisme, etc. exerceront une influence sur la population active. Dans votre région, vous assisterez donc à un affaiblissement des dispositions relatives à la sécurité syndicale, à une certaine interférence dans le système de relations industrielles existant (équité salariale, par exemple).

3. Cinq défis d'origine interne

Le monde du travail interne en éducation comme dans d'autres secteurs est en évolution. Bien qu'il soit peut-être de mauvais goût de tenter une psychoanalyse de votre "famille" - que vous connaissez beaucoup mieux que moi - . . . je voudrais vous faire part de quelques pensées :

a) Les travailleurs et les travailleuses changent plus rapidement que leurs syndicats. Ils ne sont pas aussi passifs qu'autrefois: leurs chefs doivent donc s'attendre à des défis. De fait, certaines des réactions à la

concurrence des écoles privées sont venues des membres individuels de la profession enseignante plutôt que de leurs syndicats.

b) La nature des conflits a changé : ceux-ci ne portent plus seulement sur les salaires et traitements, mais, dans une mesure croissante, sur le contrôle de la production; on remet en question l'autorité monocratique et les vives réactions à l'iniquité inexplicable sont maintenant à l'ordre du jour; les conseillers et les conseillères scolaires s'impatientent : ils sentent qu'ils ont perdu la maîtrise véritable des écoles qu'ils sont censés administrer; il est vraisemblable qu'ils s'efforceront de rétablir leur autorité en matière de contrôle de la production.

c) Nouveaux systèmes de travail : emplois définis en termes généraux, peu de supervision directe, travail en équipe - voilà le nouveau milieu de travail dans le monde "laïque". Le monde de l'éducation ne sera-t-il pas aussi touché? Pendant combien de temps le système de travail continuera-t-il d'évoluer à pas de tortue? Une comparaison de la révolution dans l'enseignement au palier élémentaire, avec l'évolution beaucoup plus lente au palier secondaire, et avec la paralysie au palier postsecondaire permettrait peut-être de prédire quel secteur sera le prochain à subir des pressions.

d) Les attentes mutuelles sont en train de changer : obligation de la part des employés de faire beaucoup plus qu'une journée honnête de travail . . . de contribuer au succès de l'entreprise; obligation des employeurs de faire plus qu'offrir des salaires et des avantages sociaux équitables . . . d'offrir des possibilités d'avancement professionnel et d'épanouissement personnel. Voilà qui est encore étranger à la culture organisationnelle en éducation. Pendant combien de temps cela peut-il durer?

e) L'âge de l'incertitude

Les enfants de l'explosion des naissances sont les adultes d'aujourd'hui. Le nombre de personnes de 35 à 49 ans augmentera d'un tiers au cours de la prochaine décennie. Il y a toujours une crise d'identité autour de l'âge de 40 ans (vulnérabilité, indécision) : il y aura donc 1,6 million de

personnes à ce stade critique au Canada. La population enseignante sera-t-elle épargnée?

4. Vers une nouvelle entente

Ces forces de vaste portée déferlent sur la socio-économie dans tous les coins du pays, bien qu'on n'en parle pas dans les journaux (Canadian Trend Report). Les travailleuses et les travailleurs dans les secteurs exposés sont conscients de ces forces depuis bon nombre d'années. La récession de 1982 les a amenés brutalement à reconnaître qu'une nouvelle entente s'imposait. Mais quel genre d'entente? Les paramètres n'en sont toujours pas clairs, mais certaines caractéristiques importantes se dessinent :

a) Nouvel esprit de partenariat/collaboration

On discerne une tendance nette dans ce sens à l'intérieur du secteur exposé; le secteur protégé demeure aux prises avec des conflits pour le moment, parce qu'il n'existe aucune contrainte externe directe qui puisse pousser l'organisation à la faillite; mais l'utilisation du grand public comme otage apporte des rendements décroissants, notamment dans un monde où les gouvernements peuvent choisir de profiter du ralentissement dans le marché éducationnel pour imposer de nouvelles règles; la souplesse est la nouvelle règle qui devra s'implanter : elle sera soit imposée ou négociée; il se peut que le défi véritable des quelques années à venir soit la négociation d'un nouveau partenariat et de nouvelles façons de collaborer avec les parents et les conseillers et les conseillères scolaires; les travailleuses et les travailleurs de la santé pourraient-ils agir en quelque sorte comme "meneurs du troupeau"?

b) Nouvelle éthique de l'équité

On prend de plus en plus conscience du besoin de motiver plutôt que de réglementer afin d'accroître la productivité; c'est un fait qui est davantage reconnu dans le secteur exposé mais qui gagne très lentement l'intérêt des secteurs protégés; de nouvelles règles seront vraisemblablement imposées par des organismes externes ou négociées à l'intérieur des contrats; pourtant ces objectifs ne peuvent être atteints sans sacrifice sur d'autres fronts. Qu'est-ce qui sera sacrifié? Qui devra céder à ces

nouvelles idoles? La productivité peut-elle occuper une place de choix dans votre ordre du jour?

c) Les nouveaux intermédiaires

On remet en question l'utilité des niveaux intermédiaire et inférieur de gestion, qui se font éliminer à mesure qu'il s'opère un nivellement à l'intérieur des hiérarchies; les structures bureaucratiques font l'objet de compressions, dans le secteur exposé de même que dans le secteur public. Est-ce possible qu'aucune restructuration ne soit nécessaire dans le domaine de l'éducation? Le nouveau rôle des cadres dans le secteur exposé consiste à agir comme chefs; qui seront les nouveaux intermédiaires en éducation? Est-ce possible que l'on utilise insuffisamment les services des conseillers et conseillères scolaires?

5. Deux scénarios

a) Une perspective générale

Deux scénarios fondamentaux se déroulent à l'échelle mondiale et il y a peu de chances que la population enseignante puisse éviter de faire un choix.

1er scénario
- déclin lent des syndicats
- durcissement des positions adverses
- pressions visant une réglementation accrue dans ce domaine
- affaiblissement de la compétitivité
- conflit ouvrier-patronal prolongé

2e scénario
- nouvelles formes de participation des travailleurs et travailleuses
- nouvelles pratiques en matière de salaires et d'emploi au profit de la productivité et de la qualité
- nouveau pacte en matière de salaires
- nouvelles formes de partage du travail

Des changements se produiront inévitablement dans la vie quotidienne du patronat et des syndicats.

Pour le patronat : meilleure intégration des ressources humaines dans les stratégies commerciales et technologiques

expérience internationale accrue

aptitude accrue à gérer un personnel divers et à partager le pouvoir

modifier l'aversion profonde à l'égard des syndicats

Pour les syndicats : consentir à devenir la force motrice pour stimuler la participation

accepter des conseils de travail et d'autres formes de représentation non exclusive

nouvelles formes d'avantages et de services individuels

b) Dans le milieu de l'éducation

Il convient de reconnaître que les secteurs de l'éducation et de la santé ont dû faire face à d'importants défis, et ils ont réussi à garder une certaine distance des employés du secteur public en général, de même que de ceux du secteur privé. Ce fut un avantage très net pendant les merveilleuses années de l'explosion des naissances. Aujourd'hui, il faut reconnaître que les exigences de la société à l'égard des services d'éducation et de santé ne sont plus les mêmes. Les craintes fondamentales de la population de même que le vieillissement de celle-ci ne manqueront pas de renforcer la demande relative aux services de la santé. Toutefois, il n'est pas certain que les employés de l'éducation pourront tirer leur parti de cette nouvelle situation.

La tentation de continuer à suivre le scénario de l'affrontement est très forte. Cependant, ce n'est pas payant. Il serait plus prudent de reconnaître que, dans le nouveau monde de la concurrence internationale et de l'économie axée sur le savoir, l'enseignement acquerra une nouvelle importance et occupera une nouvelle place centrale. Ce n'est pas clair que la population enseignante en tant que collectivité soit prête à s'adapter à un monde où le partage du pouvoir en ce qui concerne l'enseignement pourrait être négocié pour obtenir certains avantages; à la longue, il en résulterait un rétrécissement des liens entre l'école et la société, un degré moindre d'autorité sur le personnel enseignant, un besoin accru de moyens de transformation, une nouvelle définition de

l'école en tant que forum où de nombreux éléments seraient des parties prenantes légitimes.

Si la population enseignante appuie de plein gré un nouveau pacte de ce genre au nom de la concurrence, d'une meilleure formation, etc., on pourrait considérer les années de la dénatalité comme une période consacrée à faire le point, à renforcer et à renouveler l'entreprise éducationnelle.

Tout cela comporte un nouveau rôle pour les syndicats, qui se rapproche beaucoup plus du travail des syndicats dans un contexte européen - une attention accrue au recyclage du personnel enseignant, une perception plus hardie de son rôle dans l'éducation des adultes, la garde des enfants, la formation industrielle, etc. Dans ce contexte, l'école pourrait devenir un forum où de multiples groupes pourraient exercer un choix en ayant voix au chapitre à différents moments, non pas contre le gré des enseignantes et des enseignants mais avec leur aide, par suite de leurs nouvelles responsabilités en tant qu'animatrices et animateurs sociaux.

Utopique? Non! Peut-on s'aventurer loin dans ces territoires sans une boussole?

6. Conclusion

Les quelque dix années à venir seront caractérisées par une croissance économique lente. La productivité s'accroîtra lentement et la concurrence sera féroce. Dans une économie axée sur l'information, l'éducation revêtera une importance primordiale, et les ingénieurs du capital humain - la fonction véritable du personnel enseignant - seront d'importants architectes de notre succès ou de notre échec dans le XXI^{e} siècle.

Par ailleurs, il y a peu d'espoir que la population enseignante en tant que collectivité ait beaucoup à dire dans ce qui va se produire, à moins qu'il y ait une volonté d'utiliser de tels défis comme leviers pour réorienter une grande partie du débat mené au cours de la dernière décennie.

Cette nouvelle orientation se fonde sur des principes clés : solidarité, souplesse, compétitivité.

Puisque toutes ces valeurs ne pointent pas dans la même direction, il faudra beaucoup négocier. Ces négociations seront dirigées soit dans un esprit de conflit et sous la contrainte, ou dans l'esprit de la collaboration et de la découverte d'une "nouvelle frontière". Le résultat sera le premier ou le second scénario décrit ci-dessus.

Je crains de vous paraître terriblement rêveur! Je suis un théoricien, après tout! Toutefois, dans ce que j'observe de l'évolution sociale, je suis impressionné par l'importance de la théorie. Un système social consiste en une structure de groupes et de rôles, d'une technologie et d'une théorie - c'est-à-dire une vision de ce vers quoi tout doit tendre, une vision que portent en elles les parties prenantes. Vous pouvez changer la technologie et les structures aussi souvent que vous le voulez. Vous pouvez les assainir - comme le font les abeilles - mais si vous modifiez la théorie, beaucoup de subversion suivra.

La Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants doit donc être à la hauteur de la situation : inventer de nouvelles méthodes, de nouveaux trucs, de nouvelles approches pendant cette époque où l'on sera porté à détourner l'intérêt des tendances à long terme et à se concentrer sur le rattrapage.

Dans de telles périodes difficiles, ce ne serait peut-être pas une mauvaise idée de relire Edward de Bono et Saul Alinsky.

Ouvrages de référence choisis

ALINSKY, S. (1972) Rules for Radicals, New York: Vintage.

BENIMADHU, P. / PARIS H. (1989) Industrial Relations 1989: Outlook and Issues, Ottawa: Le Conference Board du Canada.

COHEN, D. / SHANNON, K. (1984) The Next Canadian Economy, Montréal: Eden Press.

DE BONO, E. (1967) The Use of Lateral Thinking, Harmondsworth: Penguin.

GARRATT, B. (1987) The Learning Organization, London: Fontana/Collins.

KETTLE, J. (1980) The Big Generation, Toronto: McClelland & Stewart.

LIPIETZ, A. (1989) Choisir l'audace - Une alternative pour le 21e siècle, Paris : La Découverte.

MILLS, D.Q. (1985) The New Competitors, New York: Wiley.

PETERS, T. (1988) Thriving on Chaos, New York: Knopf.

SCHUMACHER, E.F. (1977) A Guide for the Perplexed, New York: Harper & Row.

APPROCHES DU RÈGLEMENT DE CONFLITS DANS LE SECTEUR PUBLIC

WILLIAM P. (BILL) KELLY

Lorsqu'on m'a demandé de prendre la parole lors de votre colloque, j'avais de sérieuses réserves au sujet de la perspective de parler à un groupe professionnel dans le domaine de l'éducation. Je me suis senti obligé de révéler mon manque de connaissances en ce qui concerne les négociations collectives dans le monde enseignant et de tous les problèmes spéciaux auxquels vous êtes confrontés dans vos provinces respectives. Comme vous le savez, j'ai travaillé à la résolution de conflits au niveau fédéral et l'éducation ne relève pas du gouvernement fédéral. Par conséquent, je n'ai pas eu le privilège ou la malchance, selon le point de vue, d'agir en tant que médiateur dans les conflits à l'intérieur du milieu enseignant.

Mon aveu n'a pas dissuadé Wilf Brown, qui m'a fait comprendre que vous aimeriez entendre mes idées sur les approches différentes de la résolution de conflits dans le secteur public. C'est un sujet sur lequel je crois connaître quelque chose et avoir des idées personnelles sur l'efficacité et l'acceptabilité de diverses méthodes de règlement de conflits. Me voici donc.

Je devrais signaler qu'on m'a demandé de fournir un texte de ma conférence aux fins de publication dans le rapport qui sera diffusé plus tard aux participantes et aux participants. J'aurais peut-être préféré ce qu'on appelle souvent une "séance intensive", mais il est alors très difficile d'établir un compte rendu cohérent des discussions. J'ai plutôt préparé un texte qui expose certaines de mes idées et qui, je l'espère, stimulera la discussion après ma conférence sur des questions qui vous intéressent.

Avant de passer aux techniques de règlement de conflits, je devrais affirmer tout de suite que la négociation directe par les parties est la méthode de beaucoup supérieure. Figure au second rang le recours à un médiateur qualifié dans le cas d'une impasse. J'en parlerai plus longuement tantôt.

Si la négociation directe est la meilleure façon de résoudre un conflit en matière de négociation collective, nous devrions peut-être prendre quelques minutes pour examiner certaines des raisons qui mènent à une impasse lors de la négociation

du renouvellement d'une convention collective, et les moyens d'éviter une telle impasse. Je n'ai pas de solution miracle, mais nous pouvons peut-être étudier certaines situations que j'ai observées au cours des années. Après quoi, vous pourrez décider si ces situations se rattachent à votre profession et aux problèmes particuliers que vous éprouvez en négociation collective.

Mon expérience m'a appris qu'une façon certaine de s'enfermer dans une impasse est de surcharger le système à n'importe quel moment donné. Je crois que cela s'applique à toute forme de négociation. C'est comme un circuit électrique : si nous le surchargeons, nous faisons sauter quelque chose.

Au Canada, nous négocions les salaires et les conditions de travail pour une période déterminée, qui s'étend normalement d'un à trois ans. Pendant cette période, les deux parties font le point sur ce qu'elles perçoivent être des lacunes ou des points faibles dans la convention collective, en vue d'y remédier pendant les périodes "ouvertes" de la convention. Bien entendu, c'est à ce point que le syndicat présente de nouvelles revendications en matière de salaires et de conditions de travail. La période "ouverte" dans une convention collective est normalement définie comme celle s'étendant de la date stipulée dans la convention collective à laquelle un avis peut être présenté, jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention ou le renouvellement de la convention existante. Les périodes "d'avis" correspondent normalement à la période de 60 à 90 jours qui précède la date d'expiration de la convention.

C'est pendant cette période "ouverte" que les deux parties sont censées aplanir toutes les difficultés dans leurs relations, difficultés réelles ou imaginaires, de façon qui soit satisfaisante aux deux parties et à leurs mandants, et conclure une convention qui fera le bonheur de tout le monde pendant les deux ou trois années suivantes. C'est en soi un tour de force et c'est tout à l'honneur des personnes qui pratiquent la négociation collective que le degré de réussite soit assez élevé.

Si la charge des demandes est trop lourde pendant la période "ouverte", il se crée un "embouteillage" qui mènera à une impasse car on manquera de temps pour traiter de toutes les questions en litige. Lorsque les négociations se prolongent

au-delà de la date d'expiration de la convention, les membres exercent des pressions sur leurs agents négociateurs, ce qui pousse souvent à rompre les négociations. Il se peut bien que vous me disiez que les revendications des membres sont là, qu'il existe des anomalies qu'il faut corriger, et quel autre recours avons-nous si ce n'est de soulever ces questions pendant la période "ouverte" de la convention?

En premier lieu, je crois qu'il y a beaucoup de travail préparatoire à accomplir avant les négociations, sous forme de dialogue entre le comité de négociation du syndicat et les membres. On devrait établir les priorités et les revendications devraient être réalisables. Comme Rome, les conventions collectives ne peuvent être créées en un jour. Deuxièmement, ce qui me paraît d'une importance primordiale, la discussion de points litigieux entre les parties ne devrait pas se limiter à la période "ouverte" prescrite dans la convention. Trop souvent, on voit les négociations comme un processus où il faut soit perdre, soit gagner : je crois que c'est une erreur.

Les négociations collectives de nos jours portent sur de nombreuses questions complexes et si le syndicat éprouve un problème, c'est aussi le problème du patronat et vice-versa. Je crois que bon nombre de ces questions complexes devraient être abordées comme un exercice de résolution de problèmes, et non comme une joute où une partie est déterminée à gagner aux dépens de l'autre. Si les problèmes sont envisagés dans cette optique, de multiples problèmes complexes et irritants dans les négociations collectives peuvent être réglés pendant la durée de la convention, au lieu d'être reportés au moment de "l'embouteillage".

Si je disposais de tout le temps voulu, je pourrais décrire un grand nombre de situations où des difficultés ont été réglées de cette manière sans qu'elles ne deviennent une "cause célèbre" pendant la période de négociation. Parfois, cela n'avantage ni l'une ni l'autre partie de régler la question tout à fait, avant que la nouvelle convention collective ne soit conclue. Les parties peuvent tout de même s'avancer beaucoup dans une voie menant à des solutions et avoir, tout prêts, les points convenus qu'elles peuvent présenter pendant les négociations au moment de mettre au point le règlement.

En tant que médiateur, j'ai parfois réglé des conflits sans que toutes les questions soient complètement résolues, c'est-à-dire certaines sont cachées sous le tapis pour le moment. Dans de telles circonstances, j'encourage les parties à résoudre de telles questions pendant la période fermée de la convention pour éviter que la situation ne se reproduise pendant les négociations suivantes. J'ai vu que cette ligne de conduite a parfois été adoptée au niveau fédéral et j'éprouve beaucoup de satisfaction à entendre le syndicat et le patronat me dire que je les ai aidés à comprendre que leurs problèmes étaient d'intérêt mutuel et que les relations patronales-syndicales ne se résument pas à une courte période "ouverte" entre les conventions collectives.

Il va sans dire que le règlement de conflits dans le domaine de l'éducation pose certaines questions difficiles. La question qui revêt peut-être l'importance la plus cruciale pour les décideurs est la pression exercée par le grand public pour le maintien de ce qu'il considère comme un service essentiel. Nous nous souvenons bien d'avoir entendu le public réclamer bruyamment l'intervention du gouvernement lorsque le personnel enseignant a interrompu ses services et les enfants étaient à la maison plutôt qu'à l'école. De telles situations entraînent, sans conteste, de graves inconvénients et risquent d'avoir des effets négatifs sur le rendement éducationnel des enfants touchés. L'idéal serait évidemment une formule acceptable de règlement de conflits sans recours à la grève ou au lock-out dans de telles circonstances. Par ailleurs, je dois ajouter que nous avons la preuve que des grèves peuvent être déclenchées, et le sont effectivement, même lorsque la loi les interdit.

En tant que haut fonctionnaire fédéral dans le domaine des relations du travail, j'ai subi de fortes pressions de temps à autre pour trouver des moyens d'interdire les grèves dans les services dits essentiels. Puisque je parle de services "dits essentiels", je tiens à m'expliquer un peu, de crainte de vous paraître un peu cavalier dans mon attitude.

Si on se donnait pour tâche de définir et d'énumérer les services essentiels au Canada, à mon avis, il faudrait y réfléchir mûrement. La perception publique des services essentiels peut être quelque peu capricieuse et peut dépendre des frustrations éprouvées à un moment précis à cause des inconvénients qui leur sont causés par suite d'une grève qui les prive d'un service ou d'un produit.

Puisqu'il existe assurément un secteur où le public est fondé à vouloir presser le gouvernement d'adopter des mesures législatives restrictives, au niveau fédéral nous avons tout de même décidé de ne pas avoir recours à la voie législative pour interdire les grèves dans nos domaines de compétence. Nous tâchons plutôt de trouver des mécanismes qui soient de nature à améliorer davantage les relations industrielles, à aider les parties à négocier des ententes satisfaisantes et à rendre leurs relations quotidiennes plus harmonieuses.

Toutefois, je dois ajouter qu'il y a eu des occasions dans le passé où les grèves et les lock-out ont été préjudiciables au bien-être du grand public. Jusqu'à présent, le gouvernement a suivi la ligne de conduite selon laquelle, lorsqu'un droit individuel nuit au bien public, le Parlement devrait mettre fin au conflit.

À mon avis, nous pourrions atténuer certaines des tensions inhérentes à notre système de négociation collective au moyen de consultations ou de discussions pendant la durée de la convention, comme je l'ai expliqué plus tôt. Il existe suffisamment de preuves indiquant que des consultations sérieuses, sans pouvoir éliminer les grèves, contribuent grandement à réduire les charges excessives imposées au système qui conduisent souvent à des débrayages.

Je vous ai parlé des avantages de consultations et de la discussion sérieuse de problèmes pendant la période "fermée" de la convention pour éviter de "surcharger" le système, ce qui peut mener à la rupture des négociations pendant la période "ouverte". J'ai également affirmé sans équivoque que la méthode de règlement de conflits la plus fortement recommandée dans le cas du renouvellement de conventions collectives est la négociation directe par les parties. Voyons maintenant les solutions de rechange à utiliser lorsque, malgré nos meilleurs efforts, les négociations aboutissent à une impasse.

Je suis de l'opinion que rien ne vaut l'assistance d'un bon médiateur pour aider les parties à en arriver à une entente qui puisse satisfaire les deux. Comme je l'ai dit au départ, je ne possède aucune expérience dans le domaine de l'éducation. J'ignore donc à quel point vous comptez sur la procédure de médiation ou comment vous percevez les médiateurs en général.

Un médiateur, en exerçant une certaine influence sur la dynamique, peut raccourcir la liste des points litigieux et éviter une impasse éventuelle lorsqu'une revendication ou une proposition finale ridicule est sur le point d'être soumise, surtout quand la discussion s'échauffe. En exerçant un certain contrôle sur les propositions et les contre-propositions, le médiateur peut aussi empêcher une situation de se détériorer en impasse, lorsqu'il n'est même plus clair à qui il incombe de faire une proposition. Un médiateur chevronné peut prévoir et éviter des situations où une partie est experte à manoeuvrer pour mettre l'autre dans une position gênante.

Il peut sonder le terrain, préciser ou modifier des positions sur une question précise, tout en protégeant la position officielle de la partie. Lorsqu'il estime possible d'établir un rapprochement, il peut accorder la priorité à un point et le résoudre par la négociation ou la suggestion.

Bien que de nombreux médiateurs puissent avoir une opinion différente, j'essaie d'éviter la technique de négociation par propositions et contre-propositions qui semble être la norme. Je compare parfois cette démarche au jeu de tic tac toe.

J'ai réussi par la médiation à régler des conflits graves dans des circonstances où une seule proposition salariale avait été faite par l'une et l'autre partie. Comme vous pouvez bien vous imaginer, il y avait un grand écart entre les deux positions. À partir de ce moment, j'ai mené des discussions avec les deux parties, séparément puis collectivement, et lorsque l'écart n'était plus insurmontable, j'ai proposé un chiffre que j'ai soumis à l'étude des deux parties. Je décris cette technique de la façon la plus simple et je devrais souligner qu'il y a de nombreuses variantes et nuances dans cette technique qu'il vaut mieux laisser à la discrétion des médiateurs. Il arrive, bien sûr, que les médiations échouent. Le seul pouvoir réel du médiateur est le pouvoir de persuasion.

On ne peut parler du règlement de conflits sans aborder le sujet de l'arbitrage. À mon sens, l'arbitrage obligatoire permanent ne peut se substituer à la négociation collective volontaire.

Je crois fermement que l'arbitrage volontaire joue un rôle clé dans les relations industrielles et devrait être considéré comme une des techniques ou un des "instruments" pouvant résoudre les impasses dans les négociations collectives. Je trouve malheureux qu'en Amérique du Nord bon nombre de chefs syndicaux aient donné une connotation péjorative au mot "arbitrage". Je crois que c'est le cas au Canada davantage qu'aux États-Unis. Bon nombre de mes amis dans le mouvement syndical canadien ont du mal à employer le mot "arbitrage" sans le juxtaposer à "obligatoire".

Une autre technique de règlement de conflits qui fait l'objet de beaucoup de publicité récemment, soit l'arbitrage des propositions finales, découle en grande partie de la recherche d'un mécanisme destiné à écarter le besoin d'arrêt de travail. Malgré mes réserves à l'égard de ce concept, je crois utile de consacrer quelques moments à certaines de ses caractéristiques de base.

L'arbitrage des propositions finales, décrit en termes simples, est une technique selon laquelle les parties à un conflit présentent à un arbitre leurs positions respectives par rapport à toutes les questions non réglées. L'arbitre étudie alors les positions des deux parties et choisit l'une d'elles en entier.

Il ne fait pas un alliage des meilleurs éléments des deux positions, mais choisit une seule des propositions. En principe, les parties devraient se rapprocher dans leur proposition finale. Toutefois, les personnes qui pratiquent ces techniques m'informent que souvent la distance s'aggrandit au moment de la présentation de la proposition finale. Selon les partisans de ces techniques, le processus encourage les parties à être raisonnables dans leurs négociations en mettant un prix considérable - semblable, d'après certains, au coût d'une grève - à l'inflexibilité dans les négociations.

Chose peu étonnante, l'arbitrage des propositions finales n'est pas appuyé de tous. Il y a un certain nombre d'années, M. Kenneth Swan, lors de l'arbitrage des propositions finales du Haldimond Board of Education et de la Fédération des enseignantes et des enseignants des écoles secondaires de l'Ontario, a traité à fond du caractère inopportun de l'arbitrage de ce genre dans ce conflit particulier. Il a avancé des arguments puissants pour démontrer que la dynamique de la

situation ne se prêtait pas à un règlement au moyen de l'arbitrage des propositions finales.

Je reprends les paroles de Swan :

> "Je suis persuadé qu'il était mal à propos d'utiliser l'arbitrage des propositions finales dans ce conflit, mais je suis capable d'en arriver à cette conclusion en raison de ma position privilégiée en tant que personne qui a eu la tâche d'effectuer un tel arbitrage et qui, par conséquent, a l'avantage d'un recul considérable." (traduction de la FCE)

Bien que les partisans de l'arbitrage des propositions finales aient proposé des variantes du mécanisme actuel, je suis porté à abonder dans le sens de M. Swan qui a exprimé des réserves quant à un certain nombre d'éléments de ce processus. Je fais remarquer que M. Swan, dans sa décision, déclare que l'arbitrage exécutoire aurait été plus convenable dans ce cas.

Je retourne maintenant à ce que j'ai dit il y a quelques moments au sujet des avantages de la médiation et de la reconnaissance de l'arbitrage volontaire comme instrument légitime, quoique sous-employé, dans la résolution d'impasses. J'aimerais étudier la possibilité de vivre dans le meilleur des deux mondes en combinant les deux techniques, la médiation et l'arbitrage volontaire. J'espère ainsi vous offrir certaines idées stimulantes qui pourraient s'appliquer au milieu de l'éducation.

La combinaison de la médiation et de l'arbitrage volontaire est couramment désignée en anglais "med-arb", terme qui vous est sans doute familier. Dans le cadre de ce processus, les parties confèrent à un médiateur qualifié les pouvoirs d'arbitre qu'il peut utiliser, <u>au besoin</u>. L'élément le plus important dans ce concept est que le patronat et le syndicat, tout en étant parties à la procédure d'arbitrage, ont encore l'occasion de négocier.

Il m'apparaît que cette technique offre de grandes possibilités dans les cas où les parties sont conscientes du fait qu'une grève aura des répercussions néfastes sur une région ou une communauté et qu'elle punirait davantage le grand public que les parties au conflit. J'ose dire que les conflits dans le domaine de l'éducation pourraient être inclus dans cette catégorie.

La procédure médiation-arbitrage, selon moi, est une des solutions de rechange qui démontre le plus de créativité et qui est des plus prometteuses pour éviter le recours aux grèves et aux lock-out.

Dans une situation particulière de négociation où la procédure médiation-arbitrage a été choisie, non seulement l'employeur et les employés sont représentés à la table de négociation, mais il y a une troisième personne qui participe directement au processus. Cette tierce partie a les compétences et les fonctions d'un médiateur, mais détient aussi le mandat de prendre des décisions finales et exécutoires sur des questions qui ne peuvent être réglées autrement. Cette tierce partie est le médiateur-arbitre. Il agit essentiellement en tant que médiateur, mais son influence sur l'issue des négociations va bien au-delà de celle du médiateur ordinaire, du fait que les parties savent que si elles ne parviennent pas à une entente, cette même personne assumera le rôle d'arbitre.

Lorsqu'elles consentent à la procédure médiation-arbitrage, les parties conviennent au préalable que toutes les décisions prises pendant le processus sont définitives et exécutoires, qu'elles soient prises pendant la phase de médiation ou la phase d'arbitrage. Les points réglés par voie de médiation sont inclus dans les décisions de l'arbitre. Le syndicat et le patronat renoncent respectivement au droit de grève et de lock-out.

La procédure médiation-arbitrage accorde beaucoup d'importance aux négociations, auxquelles le médiateur-arbitre est toujours présent. Tout au long du processus, les parties sont clairement encouragées à négocier de façon ouverte et consciencieuse, et la présence du médiateur-arbitre tend à assurer l'honnêteté dans les négociations. En réalité, on a constaté qu'à mesure que le processus se déroule, très peu de questions doivent être réglées par arbitrage, et s'il reste des questions en suspens, l'écart est normalement très amoindri pendant les négociations.

Le médiateur-arbitre peut jouer un rôle plus actif que le médiateur ordinaire, armé comme il est du pouvoir nécessaire pour imposer une décision définitive et exécutoire au bout du compte. En se réunissant avec les parties, séparément et collectivement, il arrive à comprendre parfaitement les questions en litige et à mesurer la distance réelle qui sépare les parties. Au cours du processus, il fait des suggestions et des propositions au moment qui lui semble convenable, à la lumière de son expérience.

Il s'agit d'un mécanisme volontaire et, de par sa nature, met en valeur et renforce les négociations directes comme moyen de parvenir à une entente acceptable. L'accent est mis sur l'élaboration d'une entente par les parties mêmes, au moyen de négociations directes.

Nous avons eu recours à la procédure médiation-arbitrage dans une mesure limitée avec un certain degré de succès dans le secteur privé au niveau fédéral et l'application de ce concept a donné de bons résultats aux États-Unis. Puisque le grand public garde à l'oeil les conflits relatifs aux "services essentiels" et étant donné les réclamations conséquentes visant la restriction du droit de grève ou de lock-out, il me semble que le concept médiation-arbitrage mérite d'être mis davantage à l'essai au Canada.

Dans cet examen des diverses méthodes de prévention et de règlement de conflits, j'ai délibérément évité d'entrer dans le détail des divers programmes relevant d'organismes fédéraux et provinciaux de conciliation. J'entends par là la nomination d'agents de conciliation, de commissaires-conciliateurs, de comités de conciliation et d'agents d'enquête factuelle. En réalité, le recours à de telles personnes est une forme de médiation où, dans certains cas, des recommandations sont formulées mais ne sont pas exécutoires. Je suis sûr que vous savez bien comment ce mécanisme fonctionne dans les divers territoires.

Pour terminer, j'aimerais parler d'une technique de règlement de conflits qui a été portée à mon attention de nombreuses années passées par un ancien collègue qui était président du New York Public Employment Relations Board. Il s'agit de la technique qu'il a désignée "la Réunion". Il semble qu'un district de New York était connu pour ses négociations difficiles avec le personnel enseignant et lorsqu'on en arrivait à une impasse, toute la procédure était mise en branle - médiation et enquête factuelle. En l'absence d'une entente, le conseil a confié à deux médiateurs la tâche de diriger une "Réunion". Ce fut une réunion publique où toutes les personnes intéressées de la communauté pouvaient apprendre, de source directe, la position des deux parties à l'égard du rapport d'enquête factuelle et constater l'état des négociations. Les médiateurs ont fait comprendre clairement qu'ils avaient l'intention de poser durant la réunion des questions difficiles aux parties par rapport aux raisons qui avaient empêché la conclusion d'une entente.

J'ignore le résultat de la "Réunion" ou si cette technique a été utilisée de nouveau pour régler les différends touchant le personnel enseignant dans l'état de New York. Si le grand public s'intéressait à de tels débats, les parties seraient certainement pressées de justifier leur refus des recommandations des enquêteurs.

J'espère bien que les opinions personnelles que je viens de vous exposer sur les différentes méthodes de règlement de conflits, fondées sur de nombreuses années d'expérience en tant que négociateur syndical et en tant que médiateur, stimuleront une discussion intéressante.

Néanmoins, j'aimerais formuler une dernière pensée ou mise en garde. Si une certaine technique vous réussit dans votre profession, ne vous laissez pas influencer par des experts qui préconisent l'adoption de techniques prétendument nouvelles et merveilleuses. Dans les relations industrielles, comme dans tout autre domaine, il y a toujours des "charlatans" colporteurs de divers produits douteux qui, voudraient-ils nous faire croire, pourraient substituer au système de relations industrielles marqué par l'opposition, un système marqué au coin de l'harmonie et de la douceur, axé sur la collaboration.

Tout ce que je puis dire, c'est "caveat emptor" - acheteurs, prenez garde.

LE MILIEU ENSEIGNANT ET LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES ANNÉES 90

JEFFREY SACK, Q.C.
Sack Goldblatt Mitchell

INTRODUCTION

Je veux vous parler aujourd'hui du rôle que joue le gouvernement dans la négociation collective. Dans le secteur privé, bien qu'il y ait de rares occasions où il intervienne, dans la majorité des cas il ne s'interpose pas dans des conflits particuliers. Lorsqu'il légifère par rapport à des questions touchant le secteur privé, le gouvernement s'occupe d'établir des règles pour la société en général. Et, même si les règles traduisent une position idéologique, elles ne sont pas conçues expressément pour avantager le gouvernement en tant qu'employeur. Toutefois, dans le secteur public, la dynamique est très différente car le gouvernement détient le pouvoir législatif lui permettant de promouvoir sa situation en tant qu'employeur - ce qu'il fait de plus en plus.

NEUTRALITÉ BIENVEILLANTE

Il est nécessaire de dire quelques mots au sujet de l'histoire des relations du travail dans ce pays. Comme aux États-Unis et dans le Royaume-Uni, avant le siècle en cours, les syndicats étaient considérés comme des conspirations illégales et étaient traités de façon hostile par les gouvernements. En 1907, le concept de la "conciliation obligatoire" s'est implanté, mais n'a pas été très efficace étant donné l'absence d'un mécanisme correspondant pour assurer la reconnaissance des syndicats par les employeurs.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, aux prises avec la popularité grandissante de la Cooperative Commonwealth Federation, prédécesseur du NPD, et avec l'éruption de grèves partout au pays, le gouvernement libéral de MacKenzie King alors au pouvoir a promulgué le décret 1003 prévoyant non seulement la conciliation obligatoire, mais aussi la reconnaissance obligatoire des syndicats. C'est ce qu'on connaît comme le règlement ouvrier de l'après-guerre. Il s'agissait de ce que l'on pourrait appeler une politique de neutralité bienveillante, fondée sur le principe du volontarisme. Autrement dit, le gouvernement devait favoriser

la négociation collective grâce à une procédure d'accréditation exigeant que les employeurs négocient avec les syndicats, lorsque ceux-ci pouvaient démontrer qu'ils avaient l'appui de la majorité des employés. Quant aux dispositions de la convention collective, le gouvernement garderait la neutralité absolue. À condition de respecter les règles fondamentales du Marquis de Queensbury et de ne pas essayer de s'éliminer l'une l'autre, les parties pouvaient négocier aussi durement que possible pour obtenir ce qu'elles souhaitaient dans le cadre d'une convention collective.

En termes généraux, c'est encore l'usage aujourd'hui, sauf que l'on impose l'arbitrage du premier contrat dans certains secteurs, et au Manitoba on a recours à l'arbitrage des propositions finales pour les conventions subséquentes. Il en est résulté la syndicalisation de 40 % de la main-d'oeuvre canadienne non agricole, bien que ce chiffre ait chuté à 36,6 % ces dernières années.

Par ailleurs, soulignons que la croissance du nombre d'adhésions aux syndicats tient en grande partie à la syndicalisation très rapide du secteur public, à un niveau de densité qui est considérablement supérieur à celui que l'on trouve dans le secteur privé. Par exemple, au-delà de 50 % de l'augmentation des adhésions syndicales entre 1961 et 1987 est attribuable au secteur public. À l'échelle nationale, 30 % du secteur privé est syndiqué, tandis que le chiffre correspondant pour le secteur public est de 70 %. Bref, la syndicalisation est beaucoup plus forte dans le secteur public.

RETRANCHEMENT RÉCENT

Dans les années 70 et 80, toutefois, nous avons assisté à un mouvement en rupture avec la tradition canadienne de neutralité bienveillante dans les relations du travail. Pendant cette période, l'État s'est montré de plus en plus disposé à y jouer un rôle direct, d'une manière défavorable pour les syndicats et les employés. Dans les années 70, l'intervention gouvernementale a pris la forme de mesures législatives anti-inflation, qui s'appliquaient aux secteurs public et privé, mais, dans les années 80, elle s'est manifestée sous forme de mesures législatives de lutte contre l'inflation qui ne visaient que le secteur public. Cette dernière action révélait une nouvelle approche de la part du gouvernement qui, à mon avis, a créé un précédent dangereux, parce qu'il a choisi les employés

du secteur public comme groupe cible de restrictions ne s'appliquant à personne d'autre.

De fait, au cours de la dernière décennie, les syndicats du secteur public se sont fait rudement traiter partout au pays, avec l'appui de l'État. La loi fédérale visant les employés des services postaux interdit au président du syndicat d'occuper une charge pendant cinq ans s'il mène une grève illégale. Au Québec, la loi visant la population enseignante prévoit la perte d'une année d'ancienneté pour chaque jour d'une grève illégale. En Colombie-Britannique et en Alberta, c'est le Cabinet et non l'Assemblée législative qui détient le pouvoir de mettre fin aux grèves et d'imposer l'arbitrage exécutoire, selon la perception qu'a le gouvernement des répercussions de la grève. En Colombie-Britannique, la capacité qu'a l'employeur de payer - ce qui veut vraiment dire la volonté de payer - s'est implantée comme le facteur principal dont les arbitres doivent tenir compte en établissant les taux de salaire. En Alberta, le Cabinet est habilité à retirer l'accréditation d'un syndicat qui décrète une grève illégale.

Ces dispositions précises, qui sont encore en vigueur aujourd'hui partout au pays, confèrent des pouvoirs qui, d'après moi, portent atteinte aux libertés fondamentales. Pour ce qui est de savoir si la tendance persistera, les avis des théoriciens et des théoriciennes sont partagés. Certains estiment que l'intervention gouvernementale, qui avait été l'exception antérieurement, deviendra permanente, et décrivent l'époque actuelle comme une période d'"exceptionnalisme permanent". Toutefois, malgré l'empiétement mentionné ci-dessus, le règlement ouvrier de l'après-guerre reste essentiellement en place. Le régime n'a été démantelé nulle part, sauf peut-être en Colombie-Britannique, et il y a peu de raisons de croire qu'il le sera. Cela n'empêche pas que les gouvernements au Canada ont décidément pris goût à l'intervention.

ABUS DE POUVOIR

Étant donné le goût grandissant qu'ont les gouvernements canadiens d'intervenir dans les relations du travail, c'est un moment opportun de demander si le gouvernement exerce son pouvoir de façon légitime en usant de son autorité législative pour restreindre les droits des travailleurs et des travailleuses, y compris le recours à la grève et l'accès à l'arbitrage, dans le but de servir ses intérêts en tant qu'employeur.

À cet égard, nous pouvons trouver une certaine direction dans un principe du droit administratif, c'est-à-dire qui concerne les autorités publiques, désigné la doctrine de l'abus de pouvoir. La Cour suprême du Canada a invoqué cette doctrine pour trancher la question de l'action prise par le premier ministre Duplessis du Québec pour empêcher un témoin de Jéhovah d'exploiter un commerce dans les années 50. Finalement, elle a ordonné à Duplessis de verser personnellement des dommages-intérêt, en donnant pour raison que, même si le gouvernement avait le pouvoir de refuser un tel permis, il ne pouvait pas exercer son pouvoir de manière abusive.

Il me semble que cette doctrine peut s'appliquer directement à l'intervention du gouvernement dans les relations du travail au sein du secteur public de nos jours. Le gouvernement ne devrait pas pouvoir utiliser son autorité législative pour s'avantager en tant qu'employeur. Le secteur public ne devrait pas être la cible d'un traitement défavorable exclusif. Les personnes qui y travaillent ne devraient pas être tenues d'assumer une partie des frais relatifs aux services publics en acceptant des salaires inférieurs. Leurs possibilités de négocier collectivement ne devraient pas être limitées, ni par le processus budgétaire du gouvernement - sous l'apparence trompeuse de la capacité de payer - ni par une mesure exigeant que les règlements soient soumis à l'étude du gouvernement.

LA CHARTE DES DROITS

Personne n'a encore tenté d'invoquer la doctrine de l'abus de pouvoir dans le droit administratif pour restreindre l'intervention gouvernementale dans les relations du travail. Néanmoins, on s'est appuyé sur la Charte des droits pour empêcher les gouvernements de porter atteinte à la garantie de liberté d'association. Pourtant, lorsque les syndicats se sont présentés devant les tribunaux dans les années 80 pour défendre le point de vue que le droit de grève était protégé aux termes de la Constitution et que la loi fédérale sur le contrôle des salaires violait la Charte des droits en interdisant les grèves pour deux ans, quatre des six juges qui présidaient ont soutenu que la garantie de liberté d'association dans la Charte canadienne des droits et libertés ne comprenait pas le droit de grève.

J'aimerais prendre quelques moments pour examiner ce que deux juges, nommément le juge en chef Dickson et la juge Wilson, ont eu à dire sur la

question suivante : est-il légitime pour le gouvernement d'user de son pouvoir pour légiférer de manière à promouvoir sa situation en tant qu'employeur? La juge Wilson a dit que non. À ce propos, je la cite :

> "Dans l'analyse du raisonnement avancé par le gouvernement pour justifier la Loi, à savoir son rôle de chef de file, il est important de garder à l'esprit qu'il exerce deux fonctions : celle de législateur et celle d'employeur. Dans l'exercice de ces deux fonctions, il se peut, en effet, que le gouvernement ait la responsabilité de donner l'exemple au pays. Toutefois, le gouvernement à titre d'employeur ne jouit pas d'un pouvoir plus grand à l'égard de ses employés qu'un employeur du secteur privé."

et elle termine en disant :

> "Si les salariés tant du secteur public que du secteur privé sont libres de négocier collectivement, comme c'est en général le cas, les salariés du secteur public ne devraient pas être privés de cette liberté pour permettre au gouvernement de bien se faire comprendre, quel que soit l'intérêt de ce qu'il a à dire."

Pour la juge Wilson, la réponse était donc claire : le gouvernement ne peut pas user de son pouvoir législatif pour s'avantager en tant qu'employeur. Néanmoins, le juge en chef Dickson était d'une opinion différente. Je le cite :

> "Je ne saurais accepter cependant que le législateur fédéral doive considérer le gouvernement comme un simple employeur parmi d'autres. J'ai déjà parlé de l'important rôle de chef de file que joue le gouvernement et de la composante psychologique de ce rôle en matière économique. À tort ou à raison (nous savons maintenant que c'est à tort), le secteur public est perçu comme jouant un rôle capital dans la détermination des paramètres des négociations entre employeurs et employés. En adoptant son programme des "six et cinq", le législateur fédéral entendait signaler sans ambiguïté sa détermination à combattre l'inflation. Il voulait démontrer sans équivoque à la population canadienne qu'il était prêt à prendre des mesures draconiennes dans son propre domaine des relations employeur-employés. À mon avis, le rôle de chef de file joué par le gouvernement justifie que sa loi soit axée sur le secteur public. Il était, dans les circonstances, loisible au législateur fédéral de refuser d'imposer un programme universel de contrôles à court terme à une population active hétérogène et de limiter plutôt son ingérence dans les négociations collectives à un groupe de salariés distinct et relativement homogène. Les salariés en question avaient en commun le même employeur qui était perçu comme jouant le rôle de chef de file et d'initiateur de tendances en matière d'économie nationale, et ils jouissaient, d'après la preuve soumise, d'une plus grande sécurité d'emploi que les autres salariés, ce qui pouvait les rendre moins vulnérables aux effets préjudiciables à long terme qui résulteraient des contrôles temporaires. De même, il était loisible au législateur d'exercer un leadership gouvernemental en matière de restriction salariale en ayant recours à des moyens législatifs plutôt qu'en se contentant d'adopter une position ferme dans les négociations avec ses salariés."

Tout en reconnaissant que les taux de salaire dans le secteur public étaient déjà inférieurs à ceux du secteur privé, ce qui s'était produit au moyen de la négociation collective libre, le juge en chef ajouta :

"Il ressort de la preuve que le gouvernement avait déjà eu recours à une méthode non législative et que, durant la période comprise entre 1978 et 1982, il avait réussi à maintenir les accords salariaux conclus par le gouvernement fédéral en deçà des taux correspondants du secteur privé et du secteur public provincial. Toutefois, il est évident que ce n'était pas là un moyen suffisamment spectaculaire de diminuer les attentes des citoyens."

Comment cela pourrait-il être plus spectaculaire? Il affirma :

"Je ne saurais critiquer après coup l'insatisfaction du législateur devant cet exercice marginal, guère spectaculaire, de son rôle de chef de file au cours de la période qui a précédé la loi des "six et cinq"."

Je n'arrive pas à comprendre comment, s'il incombe au gouvernement de justifier une atteinte à une liberté fondamentale, il peut le faire au moyen d'une politique tout à fait inopérante.

De fait, l'expérience nous a bien appris que les efforts visant à restreindre les salaires dans les années 80 ont eu l'effet complètement contraire de celui escompté : c'est-à-dire, les plafonds des salaires qui ont été imposés sont plutôt devenus les planchers. Tout le monde obtenait le salaire plafond! Le secteur public, auparavant distancé par le secteur privé, était alors en avance. En réalité, les analyses actuelles révèlent que le programme de contrôle des salaires n'a eu presque aucune influence sur le taux d'inflation.

Cependant, même pour le juge en chef Dickson, le fait que le gouvernement est également l'employeur ne veut pas dire qu'il peut user de son pouvoir législatif sans limite. Par conséquent, lorsqu'on a soulevé la question de la constitutionnalité de la loi de l'Alberta qui supprimait le droit de grève pour y substituer l'arbitrage obligatoire, le juge en chef Dickson a déclaré qu'une interdiction générale de la grève visant tout le personnel hospitalier ou, de fait, tous les fonctionnaires provinciaux, qu'il s'agisse de services essentiels ou pas, constituait une limitation trop sévère de la liberté d'association. Par surcroît, tout en reconnaissant que le Parlement n'est pas simplement un autre employeur, le juge en chef a rejeté l'argument selon lequel le fait d'être au service du gouvernement ne constitue pas *en soi* une raison suffisante de se voir nier le droit de grève.

Il a déclaré :

> "Le régime politique canadien a rejeté la notion que la négociation collective et la grève dans le secteur public constituent une menace pour la souveraineté du gouvernement élu. Au contraire, nous avons laissé la négociation collective et les grèves jouer un rôle important dans les relations de travail du secteur public. La raison en est claire: dans la plupart des cas, il est parfaitement raisonnable que le gouvernement négocie avec celui dont il veut retenir les services.
>
> Même si certains fonctionnaires ne sont pas vraiment essentiels, le fait qu'ils sont au service du gouvernement n'est pas un motif suffisant pour leur refuser le droit de grève. L'intimé n'a offert aucune preuve qui permettrait de conclure que la négociation collective et la grève dans le secteur public ont eu ou auront pour effet d'exercer des pressions politiques indues sur le gouvernement. D'ailleurs, partout au Canada, la négociation collective et le droit de grève ont joué un rôle important en matière de relations de travail dans le secteur public. À mon avis, le fait d'être au service du gouvernement ne constitue pas une raison suffisante pour limiter la liberté d'association par une interdiction législative du droit de grève. Il n'a pas été démontré que tous les employés de la fonction publique jouissent d'un avantage important sur le plan de la négociation en raison du statut gouvernemental de leur employeur. Il n'a pas été non plus démontré que toute pression politique exercée sur le gouvernement au cours des grèves est d'une nature inhabituelle ou particulièrement préjudiciable."

Même lorsque le refus du droit de grève est justifié, comme dans le cas des services essentiels tels la police et le service des incendies, le juge en chef Dickson signale qu'un mécanisme efficace et juste de résolution de conflits par une tierce partie doit être prévu et ne doit pas exclure les questions normalement négociées. Cependant, Dickson et Wilson, rappelons-le, constituaient une minorité. La majorité de la Cour suprême du Canada a décidé que la garantie de la liberté d'association aux termes de la Charte ne protégeait pas le droit de négocier ou de faire la grève.

CONCLUSION

Étant donné les forces de la globalisation, la concurrence, la privatisation et la déréglementation, pour ne rien dire de l'accord de libre-échange avec les États-Unis, le gouvernement subira des pressions pour intervenir dans les relations du travail d'une manière qui soit défavorable aux syndicats et aux personnes qu'il représentent. En ce qui me concerne, je n'estime pas que l'effritement du règlement ouvrier de l'après-guerre est nécessairement inévitable. Il me semble que l'avenir dépendra de l'action des employés du secteur public. Pour rétablir la balance des pouvoirs contre un état outrecuidant, les syndicats doivent créer des alliances avec une pluralité de groupes et solliciter un appui de vaste portée au sein de la société.